

HISTORIS DAN MEKANISME PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI INDONESIA

Ardin
Universitas Muhammadiyah Palu
Email : ardin1974@gmail.com

ABSTRACT

Regional regulations in Indonesia are interesting to study because the development of regional regulations in Indonesia follows the ups and downs of the development of central government policies regarding governance in the regions. In the system of establishing regional regulations as a government regulation that can be used as a source of local revenue is arranged in such a way. The mechanism for the formation of regional regulations in Indonesia in the paradigm of governance that is decentralized should be the instrument for the formation of local regulations should be left entirely to the regional government. Thus, local governments can more freely regulate and manage their own domestic affairs. The implementation of regional government functions will be carried out optimally if the implementation of government affairs is followed by granting authority to grant licenses, especially trading business licenses as one of the sufficient recipient sources to the regions. Providing sufficient revenue sources to regions where the amount is adjusted and harmonized with the division of authority between the government and the regions.

Keywords: *Historical, mechanism, formation of local regulations in Indonesia*

A. PENDAHULUAN

Pengawasan peraturan daerah di Indonesia menarik untuk dikaji karena dalam perkembangan pembentukan peraturan daerah di Indonesia mengikuti pasang surut perkembangan kebijakan pemerintah pusat mengenai pemerintahan di daerah. Dalam dua dekade pemerintahan yaitu pada masa pemerintahan orde lama dan orde baru penyelenggaraan pemerintahan bersifat sentralistik yang disertai sistem politik otoritarian¹. Satuan-satuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah sama sekali tidak mandiri dan tidak memiliki keleluasaan mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya.

¹ Bagir Manan, "Hak Penguasaan Negara Atas Bahan Galian Dalam Perspektif Otonomi Daerah", Prosiding Seminar Nasional Pengaturan Pengelolaan Pertambangan Dalam Era Otonomi Daerah dari Perspektif Kemandirian Lokal (Makassar, 22-23 Pebruari 2001): hal. 30-39

Dalam sistem pembentukan peraturan daerah sebagai regulasi pemerintahan yang dapat dijadikan sebagai sumber pendapatan asli daerah diatur sedemikian rupa, sehingga dimonopoli oleh pemerintah pusat. Sehubungan pertimbangan tersebut di atas penulis memberikan alasan-alasan pemilihan judul sebagai berikut ini. **Pertama**, Pemerintah daerah tidak mempunyai kemandirian dalam proses pembentukan peraturan daerah sebagai instrumen penyelenggaraan otonomi daerah. Hampir semua rancangan Perda khususnya Perda yang berkaitan dengan retiribusi daerah dikonsultasikan ke pemerintah pusat sebelum diajukan ke DPRD untuk dibahas bersama kepala daerah dan DPRD. Instrumen Perda mestinya dapat meningkatkan pendapatan asli daerah tetapi karena proses pembentukannya berkarakter sentralistik akibatnya sektor izin usaha perdagangan kurang memberi kontribusi terhadap peningkatan pendapatan asli daerah.

Salah satu dasar politik otonomi baru itu adalah untuk mendekatkan kehadiran pemerintahan daerah menurut dasar-dasar dan paradigma otonomi yang luas. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut,

daerah diberikan kewenangan yang selus-lusnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Kedua, Mekanisme pembentukan peraturan daerah di Indonesia dalam paradigma pemerintahan yang bersifat desentralistik sudah seharusnya instrumen pembentukan Perda diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah.. Dengan demikian, pemerintah daerah dapat lebih leluasa mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian kewenangan pemberian izin khususnya izin usaha perdagangan sebagai salah satu sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Semua perizinan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

B. PEMBAHASAN

1. Pengawasan Perda Periode Undang-Undang Nomor 1 Tahun 145 S/d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Perkembangan sejarah hukum pengawasan Peraturan Daerah di Indonesia tidak terlepas dari pasang surut perjalanan politik ketatanegaraan Republik Indonesia. Pada masa-masa awal kemerdekaan kabinet mengalami jatuh bangun² yang menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan tidak stabil. Hal berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sejak berdirinya Negara Republik Indonesia pada Tanggal 17 Agustus 1945. Praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah pada awal kemerdekaan sampai memasuki era orde baru lebih merupakan dari refleksi penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat

² Sudono Syueb, *Dinamikan Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, (Surabaya: Laksbang Mediatam, 2008), hal. 51

sentralistik yang berdampak pada tatanan administrasi pemerintahan yang tidak mampu menyesuaikan dengan tuntutan perkembangan di daerah. Memasuki era orde Baru yang ditandai dengan jargon menjaga konstitusi (UUD 1945), dimana rezim Orde Baru mempunyai tekad untuk melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekwen, maka Orde Baru mengutamakan dan mengedepankan pembangunan ekonomi untuk memperbaiki Negara. Titik berat pembangunan ekonomi dilaksanakan sedemikian kuat, sehingga mengabaikan pembangunan politik, demokrasi dan hukum. Tujuan utama Orde Baru adalah menciptakan pemerintahan yang stabil mulai dari pusat sampai ke daerah-daerah pelosok. Untuk mencapai tujuan tersebut, kemudian dibuat berbagai peraturan perundang-undangan yang bersifat sentralistik yang isinya mengurangi kegiatan dan peran partai politik serta memandulkan fungsi DPR dan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat³. Seiring dengan itu, pemerintah Orde Baru memperkuat posisi kekuasaannya dengan jalan memberi peranan dan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif di daerah (dalam hal ini Kepala Daerah). Hal ini ditandai dengan pemberian sebutan Kepala Daerah sebagai penguasa tunggal di daerah. Kedudukan Kepala Daerah pada waktu itu sangat dominant dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pengawasan pembentukan Perda sangat ketat. Perda yang dibuat hanya sebatas Perda yang isinya hanya melaksanakan urusan pemerintah di daerah.

a. Pengawasan Perda Periode Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pengawasan Perda Periode Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bersifat refresif, padahal lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan Tonggak baru penyelenggaraan pemerintahan daerah ditandai dengan hadirnya Dewan Perwakilan Rakyat yang kuat atau setidaknya sama kedudukannya dengan pemerintah daerah. Di dalam undang-Undang ini, otonomi daerah berada pada Kabupaten/Kota, sedangkan Daerah Propinsi

³ *Ibid.* hal. 52

penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas dekonsentrasi. Hal ini, dalam pelaksanaannya menimbulkan implikasi di mana pemerintah daerah kabupaten Kota merasa lebih kuat dari pada pemerintah Daerah Provinsi, karena pemerintah Kabupaten / Kota berada di bawah langsung Pemerintah Pusat (Meneteri Dalam Negeri). Substansi Undang-Undang Nomotr 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah pemberdayaan pemerintahan daerah yang berada pada daerah kabupaten dan kota. DPRD berkedudukan sejajar dan sebagai mitra pemerintah daerah.

Salah satu misi yang diusung lahirnya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah dalam rangka demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah⁴. UUD 1945 Pasal 5 Ayat (1 sebelum amandemen yang menyebutkan: “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR”.Kepala daerah menetapkan peraturan daerah atas persetujuan DPRD. Berartii Gubernur/Kepala Daerah/Walikota bersama dengan DPRD membentuk Perda. Dari sini dapat diketahui bahwa pada prinsipnya kekuasaan legislatif berdada ditangan Kepala Daerah/Walikota, tetapi dalam pelaksanaannya harus dilakukan dengan persetujuan DPRD. Semangat ketentuan ini sesungguhnya tidak sesuai lagi dengan semangat pembentukan undang-undang setelah amandemen UUD 1945, dimana kekuasaan membentuk undang-undang dikembalikan kepada DPR. Meskipun Kepala Daerah/Walikota memegang kekuasaan membentuk Perda menurut undang-undang no 22 tahun 199, tetapi Kepala daerah/Walikota tidak boleh semena-mena melaksanakan kekuasaan itu. Bahkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat pula mengajukan rancangan Perda Kepada Kepala Daerah, kemudian dibahas secara bersama-sama. Dengan demikian, dalam proses pembentukan Perda itu terkait dua lembaga penting, yaitu DPRD dan Kepala Daerah/Walikota. *Kedua*; penggunaan hak inisiatif DPRD dapat menyusun dan mengajukan Raperda. Dalam praktek, penggunaan hak inisiatif DPRD pada periode

⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor....*

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah masih kurang kurang produktif. Pada umumnya inisiatif datang dari pemerintah daerah. Banyak alasan, hambatan pelaksanaan hak inisiatif DPRD, antara lain; keahlian, pengalaman, dan keterampilan anggota menggagas Perda. Hal ini dapat diatasi dengan tim asistensi tetap atau keterbukaan dengan pihak luar untuk membantu. Tidak kalah penting peran masing-masing partai sebagai dapur bagi wakil-wakilnya di DPRD. *Ketiga*; Hak amandemen (mengadakan perubahan atas Raperda); Hak perubahan ini pada dasarnya berlaku pada Raperda inisiatif pemerintah daerah. Tetapi tidak menutup kemungkinan perubahan Raperda inisiatif DPRD sendiri. Secara teknis, hak amandemen tidak pernah dilaksanakan. Hal ini terjadi karena Raperda yang sedang dibahas DPRD selalu dilakukan bersama pemerintah daerah. Perubahan-perubahan tidak memerlukan suatu keputusan DPRD sendiri dan tersendiri. Setiap perubahan dicapai melalui kesepakatan DPRD dan pemerintah daerah. *Keempat*; Persetujuan Atas Raperda, di dalam Undang-Undang No 22 tahun 1999, masih menentukan Kepala Daerah membentuk Perda dengan persetujuan DPRD. Apabila kelak ada perubahan seperti yang ada di Pusat sekarang, dimana DPRD yang membentuk Perda, maka bukan persetujuan DPRD melainkan keputusan DPRD. Dalam ungkapan dengan persetujuan harus pula diartikan “dapat tidak menyetujui” atau “menolak Raperda” atau “menyetujui dengan perubahan-perubahan”.

Kepala Daerah bersama-sama DPRD membahas Raperda. Tugas ini dapat dilaksanakan sendiri atau menugasi pejabat eksekutif lainnya di lingkungan pemerintah daerah bersangkutan. Biasanya diwakili kepala biro/bagian hukum dan dinas yang bersangkutan. Kepala Daerah menetapkan Raperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda. Kekuasaan kepala daerah menetapkan Raperda menjadi Perda bukan sesuatu kekuasaan mandiri, melainkan bagian dari proses pembentukan Perda. Namun demikian, proses penetapan ini sangat penting. Sejak saat itulah Perda lahir dan menjadi kaidah hukum. Walaupun telah menjadi kaidah hukum belum serta merta mengikat. Sebagai persyaratan mengikat masih diperlukan syarat lain yaitu dalam

lembaran daerah. Menurut berbagai undang-undang pemerintahan daerah sebelum UU No 22 Tahun 1999, ada pula syarat “pengesahan pejabat yang berwenang”. Syarat ini ditiadakan oleh UU No 22 Tahun 1999. Pengesahan Perda oleh pejabat yang berwenang merupakan wujud dari pengawasan preventif (*Preventive supervision*), Penjelasan umum angka 10 UU No 22 Tahun 1999 menyebutkan: “...Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang”. Ini berarti, dalam sistem otonomi baru, tidak ada pranata pengawasan preventif atas pembentukan Perda.

b. Periode Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa Kepala Daerah bersama DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda. Hal ini, dapat diketahui dari ketentuan Pasal 136 Undang-Undang No 32 Tahun 2004, yang menentukan bahwa “ **Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.** Perda dibuat dalam rangka menyelenggarakan Otonomi Daerah dan penjabarannya lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya dalam Pasal 140 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD, 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 oleh Gubernur atau bupati/walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

Prinsip Kepala Daerah menetapkan Perda sesungguhnya masih menggunakan logika hukum yang dibangun di dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen yang menyebutkan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR”. Pada hal

prinsip ini telah diubah dalam perubahan pertama UUD 1945 pada tahun 1999. Di dalam Pasal 5 Ayat (1) yang baru ditentukan bahwa “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”. Kemudian di dalam Pasal 20 Ayat (1) ditentukan pula bahwa “ DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Pada Ayat (2) ditentukan bahwa “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

4. **Periode Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Persiapan pembentukan Peraturan daerah dimulai dari pembuatan rancangan Peraturan Daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Gubernur, atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten atau Kota. Selanjutnya dalam Pasal 27 ditentukan bahwa Ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari gubernur, atau bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan khusus yang menangani bidang legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tata cara mempersiapkan rancangan Peraturan daerah yang berasal dari DPRD diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Rancangan Peraturan daerah yang telah disiapkan oleh gubernur atau bupati/walikota disampaikan dengan surat pengantar gubernur atau bupati/walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh gubernur atau bupati/walikota. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota. Ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari gubernur, atau bupati/walikota

diatur dengan Peraturan Presiden, akan tetapi sampai hari Peraturan Presiden tersebut belum diterbitkan. Namun demikian tidak berarti bahwa terdapat kekesongan hukum mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari gubernur, atau bupati/walikota. Sambil menunggu Peraturan Presiden tersebut, tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari gubernur, atau bupati/walikota berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

2. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Di Indonesia

Untuk mengetahui bagaimana penerapan dasar hukum tentang tata cara dan mekanisme pembentukan Peraturan Daerah, maka pembahasan ini akan ditunjukkan pada mekanisme tata cara pembentuk Peraturan Daerah :

1. Mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah

Di dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Palu, dan juga dalam Keputusan Walikota Palu No 65 Tahun 2003 tentang mekanisme dan Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, telah diatur tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah disampaikan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan nota pengantar Walikota. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah beserta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Kepala Daerah/Walikota. Rancangan Peraturan Daerah baik yang berasal dari Kepala Daerah maupun dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, disampaikan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan Keputusan Walikota Palu No 65 tahun 2003 diketahui bahwa materi rancangan yang berasal dari Wali Kota dirancang oleh Dinas-Dinas atau Bagian-Bagian. Dalam penyusunan dan

pembahasan rancangan Perda oleh pimpinan Unit dapat mendelegasikan kepada Bagian Hukum setda Kota Palu dan melibatkan Stacholder. Materi Rancangan Perda yang telah selesai dipersiapkan oleh Dinas-Dinas atau Bagian-Bagian itu kemudian disampaikan kepada Wali Kota untuk mendapatkan persetujuannya. Setelah disetujui Walikota, kemudian disampaikan kepada Bagian Hukum untuk memperoleh tanggapan dari segi yuridisnya, harmonisasi materi dan singronisasi pengaturannya. Bagian Hukum mengadakan rapat bersama dengan Dinas atau Bagian yang berkaitan dengan Materi Rancangan Perda, sehingga ada persesuaian atau singkronisasi. Dalam pembahasan konsep rancangan Perda melibatkan Bagian hukum dan unit kerja terkait, LSM dan Akademisi.

Setelah Rancangan Perda itu selesai dipersiapkan, kemudian oleh Walikota dengan Nota Pengantar Walikota disampaikan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kota. Kemudian oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disampaikan kepada seluruh anggota DPRD dan komisi-komisi yang membidangnya untuk dibicarakan. Sesudah dibicarakan bersama-sama kemudian disampaikan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu untuk dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu. Apabila ada dua rancangan peraturan daerah yang diajukan mengenai hal yang sama dan waktu yang bersamaan, maka yang dibicarakan adalah Rancangan Peraturan Daerah yang diterima kemudian dipergunakan sebagai pelengkap. Sedangkan dari Peraturan Tata Tertib DPRD Kota palu diketahui bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu, tata cara dan mekanismenya terkait dengan pelaksanaan tugas, fungsi, kewenangan dan kewajiban DPRD dalam upaya memperjuangkan aspirasi rakyat. Diketahui bahwa Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan perwujudan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Dalam kedudukan yang demikian,

DPRD diharapkan mampu dan dapat menyerap serta memperjuangkan aspirasi rakyat sesuai dengan tuntutan politik yang berkembang.

Masing-masing alat kelengkapan Dewan perwakilan Rakyat Daerah tersebut mempunyai tugas sebagai berikut:

- (1) Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas pokok:
 - a. Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja ketua dan wakil ketua serta mengumumkan kepada Rapat Paripurna;
 - b. Memimpin Rapat Paripurna Panitia Musyawarah dalam menetapkan acara rapat-rapat DPRD serta pelaksanaannya;
 - c. Memimpin rapat DPRD dengan menjaga agar peraturan tata tertib dilaksanakan dengan seksama, memberi izin berbicara dan menjaga agar pembicaraan dapat menyampaikan pandangannya dengan tidak terganggu;
 - d. Menyimpulkan hasil pembahasan dalam rapat yang dipimpinnya;
 - e. Melaksanakan keputusan-keputusan rapat;
 - f. Menyampaikan keputusan rapat kepada pihak-pihak yang bersangkutan;
 - g. Memberitahukan hasil musyawarah yang dianggap perlu kepada walikota.
- (2) Komisi-Komisi mempunyai tugas:
 - a. Melakukan pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Keputusan DPRD yang masuk bidang tugas masing-masing komisi;
 - b. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lain, Keputusan walikota, Pelaksanaan APBD, kebijakan Pemerintah Daerah,

serta pelaksanaan kerjasama internasional/ regional /lokal di daerah;

- c. Membantu pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah disampaikan walikota kepada DPRD;
- d. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah melalui pimpinan DPRD terhadap rencana perjanjian internasional/ regional/ lokal yang menyangkut kepentingan daerah;
- e. Menampung dan menindak lanjuti aspirasi daerah dan masyarakat;
- f. Mengadakan peninjauan dan kunjungan kerja yang dianggap perlu oleh komisi yang bersangkutan atas persetujuan pimpinan DPRD;
- g. Mengadakan rapat kerja dengan walikota dan rapat dengar pendapat dengan perangkat daerah, lembaga badan dan organisasi kemasyarakatan;
- h. Mengajukan usul dan saran kepada pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruanglingkup bidang tugas masing-masing komisi;
- i. Menyusun pertanyaan tertulis dalam rangka pembahasan sesuatu masalah yang menjadi bidang tugas komisi masing-masing;
- j. Memberikan laporan kepada pimpinan DPRD tentang hasil pekerjaan komisi.

Untuk memperlancar pekerjaan tugas-tugas komisi dengan baik dan agar mencapai tujuan yang diinginkan, maka diadakan pembidangan pekerjaan pada masing-masing Komisi sesuai dengan Jumlah komisi DPRD, terdiri dari:

1. Komisi A : Bidang Pemerintahan; meliputi Pemerintahan, Ketertiban, Penerangan/Pers, Hukum/Perundang-undangan,

Kepegawaian / Aparatur, Perizinan, Sosial Politik, Organisasi masyarakat dan Pertanahan;

2. Komisi B : Bidang Perekonomian; meliputi Perdagangan, Perindustrian, Pertanian, Perikanan, Peternakan, Perkebunan, Kehutanan, Pengadaan Pangan, Logistik, Koperasi dan Pariwisata;
3. Komisi C : Bidang Keuangan; meliputi Keuangan Daerah, Perpajakan, Retribusi, Perbankan, Perusahaan Daerah, Perusahaan Patungan, Dunia Usaha dan Penanaman Modal;
4. Komisi D : Bidang Pembangunan; meliputi Pekerjaan Umum, Tata Kota, Petamanan, Kebersihan, Perhubungan, Pertambangan dan Energi, Perumahan Rakyat;
5. Komisi E : Bidang Kesejahteraan Rakyat; meliputi Ketenaga Kerjaan, Pendidikan, Ilmu dan Teknologi, Kepemudaan dan Olah Raga, Agama, Kebudayaan, Sosial, Kesehatan dan Keluarga berencana, Peranan Wanita dan Transmigrasi.

Panitia-Panitia; Panitia khusus melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh pimpinan DPRD. Salah satu Panitia Khusus adalah Panitia Khusus Musyawarah yang mempunyai tugas:

- a. Memberi pertimbangan atau saran kepada Pimpinan DPRD tentang penetapan Program Kerja DPRD dan pelaksanaannya, baik atas permintaan pimpinan DPRD maupun tidak;
- b. Menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD;
- c. Memutuskan pilihan mengenai isi rislah apabila timbul perbedaan pendapat;
- d. Memberi saran pendapat kepada Pimpinan DPRD untuk memperlancar segala pembicaraan atas musyawarah untuk mufakat;
- e. Bermusyawarah dengan walikota mengenai hal yang berkenaan dengan penetapan acara serta pelaksanaannya apabila dianggap perlu oleh DPRD atau oleh walikota.

Dengan demikian, Rancangan Perda yang berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tata cara pelaksanaannya adalah sebagai berikut:

Sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari 1 (satu) Fraksi dapat mengajukan suatu usul prakarsa pengaturan sesuatu kewenangan daerah. Usul prakarsa tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD dalam bentuk rancangan peraturan daerah disertai penjelasan secara tertulis. Usul prakarsa dimaksud diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Kemudian oleh pimpinan DPRD disampaikan pada rapat pimpinan DPRD, setelah mendapat pertimbangan dari panitia musyawarah.

Dalam rapat paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul prakarsa rancangan peraturan daerah. Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada:

- a. Anggota-anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan;
- b. Walikota untuk memberikan pendapat;
- c. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Walikota.

Pembicaraan diakhiri dengan Keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD.

Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari usul prakarsa DPRD beserta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Walikota. Apabila ada dua rancangan peraturan daerah yang diajukan mengenai hal yang sama dan waktu yang bersamaan, maka yang dibicarakan adalah Rancangan Peraturan Daerah yang diterima kemudian dipergunakan sebagai pelengkap.

Ketentuan tersebut di atas, tidak diatur secara tegas mengenai bagaimana caranya dilibatkan masyarakat dalam penyusunan konsep Raperda. Jadi apakah DPRD atau eksekutif mau mengundang masyarakat yang tersangkut langsung dengan isi dan substansi Perda yang akan

diterbitkan itu tergantung kebijakan dari keduanya. Tidak ada jaminan prosedural dan forum terbuka bagi masyarakat untuk memberikan kontrol dalam proses perancangan Perda. Hal ini mempersempit ruang bagi publik untuk berpartisipasi dalam proses perancangan dan pembahasan Perda. Pada hal salah satu unsur yang harus terlibat dalam perancangan Perda adalah unsur partisipasi masyarakat.

Begitu pula mengenai ketentuan yang menyatakan bahwa sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari 1 (satu) Fraksi dapat mengajukan prakarsa, lebih mempersempit ruang gerak Fraksi tertentu untuk mengajukan prakarsa. Mestinya ketentuan itu tidak menekankan lebih dari 1 (satu) Fraksi, tetapi bisa 3 (tiga) orang anggota DPRD dari satu Fraksi bisa mengajukan prakarsa. Dengan pertimbangan bahwa Fraksi merupakan pintu terdekat bagi masyarakat melalui anggotanya untuk menyampaikan aspirasi masyarakat.

Walaupun DPRD sudah merupakan representasi dari rakyat, tapi karena dalam kedudukan sejajar, dan bahkan sebagai mitra pemerintah dan juga Kepala Daerah/Walikota adalah bawahan Menteri Dalam Negeri, maka oleh karena itu masih diperlukan keterlibatan langsung masyarakat, khususnya memberikan kontrol dalam proses perancangan pembentukan Perda. Supaya ada jaminan bahwa Rancangan Perda yang akan disampaikan ke DPRD untuk dibahas adalah benar-benar aspirasi masyarakat.

Dominasi prakarsa eksekutif dalam pembentukan Perda seperti yang terungkap dalam tabel 1 di atas menunjukkan bahwa eksekutif lebih berperan aktif dalam mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah dari pada DPRD sebagai lembaga lembaga legislatif Daerah. Pada hal dalam pengaturan mengenai tata cara dan mekanisme pembentukan Perda memberikan peluang yang sama bagi eksekutif dan DPRD dalam mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada bagian bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut : Raperda dibuat harus berpedoman pada Permedgari No. 53 Tahun 2007. Landasan yuridis, landasan filosofis, landasan sosiologis harus berdasarkan pada landasan tersebut jika dalam membuat Raperda.

2. Saran

Agar setiap pembuatan Raperda harus berpedoman pada Permendagri No. 53 Tahun 2007. dan dalam Pembuatan Raperda harus didasarkan pada 3 (tiga) landasan prinsipil yakni : (a) Landasan Yuridis, (b) Landasan Filosofis, (c) Landasan Sosiologis

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*. Gunung Agung: Jakarta, 2002
- Bakar, Mas. *Aspek Khusus Dalam Penyusunan Peraturan Daerah. Jurnal Meritokrasi* 2002. Vol. 1 No 1. hlm. 45-58.
- Bruggink, J.J. H. Tanpa Tahun. *Refleksi Tentang Hukum*. Terjemahan oleh Arief Sidharta. Citra Aditya, Bandung, 1999.
- Gofar, Fajrimei A. *Perda Bermasalah atau Perda Dipermasalahakan?.* Kompas. 26 Agustus 2003.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu: Surabaya, 1987.
- Kompas. *Depdagri Menilai 7.000 Perda Tidak Layak*. 14 Agustus, 2003.
- Kompas. *Semua Dilakukan Demi Mengejar PAD*. 14 Agustus, 2003.
- Kompas. *Ribuan Perda Baru yang Bikin Pusing*. 14 Agustus, 2003.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Hukum Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bina Cipta, Bandung, 1996
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Fungsi Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*. Bina Cipta Bandung, Tanpa Tahun,
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII: Yogyakarta, 2002.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- *Hukum Dan Perubahan Sosial*. Alumni, Bandung, 1986
- Seidmen, Ann., Seidmen, Robert B., Abeysekere, Nalin. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang (Seri Dasar Hukum Ekonomi 10)*. Terjemahan oleh Johannes Usfunan dkk. 2001. San Francisco: University of San Francisco School of Law Indonesia Program, 2001.
- Soehino. *Hukum Tata Negara: Penyusunan Dan Penetapan Peraturan Daerah*. Liberty: Yogyakarta, 1997.
- Soejito, Irawan. *Teknik Membuat Undang-Undang*. Pradnya Paramita: Jakarta, 1993.
- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers: Jakarta, 1990.
- Sidharta, Bernard Arief. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum : Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum*

Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia. Mandar
Maju.