

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Pemerintahan dan Pemerintah Daerah**

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang menjadi keharusan bagi proses kewajiban dalam kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat, sekecil apa pun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun, membutuhkan pelayanan pemerintah. Oleh karena itu kehidupan sehari-hari erat hubungannya dengan fungsi-fungsi pemerintah di dalamnya. (S.H. Sarundajang, 2002:5)

Pemerintahan adalah *Besctuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan Pemerintah adalah organ/alat atau alat yang menjalankan pemerintahan (Ridwan HR, 2002:2).

Pemerintahan adalah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang terjadi dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanaan eksekutif atau secara lebih

penting, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara (Bagir Manan, 2001:101).

Menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu Pemerintahan Daerah juga memiliki arti pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pemerintahan Daerah dan DPRD dapat bekerjasama dengan serasi selaras antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah. Dengan demikian maka ada penyelenggaraan tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dari ketentuan tersebut dapat diartikan bahwa pemerintah daerah adalah kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD.

Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, yang mana DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Salah Satu Fungsi DPRD adalah fungsi Legislasi yaitu Membuat Peraturan Daerah. Sesuai dengan tugas dan wewenang

dari DPRD, membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama, membahas dan meyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama kepala Daerah, Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah. ( S.prajudi Atmosudirjo, 1999 :15).

## **B. Tinjauan Tentang Legislasi**

### **1. Pengertian Fungsi Legislasi**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di dalam Pasal 41 menyatakan bahwasannya Pelaksanaan Peran DPRD memiliki 3 (Tiga) fungsi yang mana salah satunya adalah fungsi Legislasi , yaitu Sebagai Badan Legislatif, DPRD mempunyai fungsi membuat Peraturan Perundang-undangan di daerah. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat, fungsi ini dapat dilihat pada hak-hak yang dimiliki berupa hak mengajukan rancangan Peraturan Daerah, hak mengadakan Perubahan atau Rancangan Peraturan Daerah, serta hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD serta kebijakan Daerah lainnya. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD melakukannya bersama dengan Kepala Daerah.

Fungsi Legislasi yaitu: “Menentukan Kebijaksanaan (*Policy*) dan membuat Undang-Undang, untuk itu Badan Legislatif di beri Hak Inisiatif, hak untuk

mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh Pemerintahan dan Hak *budget*". (Budiardjo, Miriam, 2000 : 182-186).

Fungsi Legislasi sama artinya dengan Fungsi Perundang-Undangan, yaitu : membentuk Undang-Undang, seperti Undang-Undang Pemilu, undang-undang APBN, serta meratifikasi perjanjian-perjanjian dengan luar negeri dan undang-undang yang menyangkut dengan Surat Pereogatif rakyat. (Max Bobby, 1994:29)

Bukunya yang berjudul Sitematika Hukum Tatanegara (R.G. Kartasapoetra.S.H, 1993: 153-154) dalam bukunya yang menuliskan bahwa di daerah dikenal 2 (Dua) macam fungsi Legislasi , yaitu :

1. Kebijakan pelaksanaan peraturan-peraturan, perundang-undangan pusat di daerah-daerah, dimana kebijakan ini dilimpahkan kepada Gubernur Kepala Daerah dan Bupati / Walikota Kepala Daerah tingkat II agar dapat dijalankan dalam mengatur daerah dan rakyatnya. Perumusan hasil-hasil kebijakan tersebut dikeluarkan dalam bentuk praturan kputusan atau instruksi Kepala Daerah.
2. Kebijaksanaan Pemerintah daerah (otonom); Kebijaksanaan ini dijalankan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hasil-hasil kebijaksanaan ini dirumuskan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Daerah sedangkan pelaksanaannya diatur dalam bentuk Keputusan atau instruksi Kepala Daerah.

fungsi Legislasi ialah Fungsi dari Dewan Perwaklan Rakyat Daerah (DPRD) itu sendiri, dalam hal untuk didirikan sebagai badan pembuat undang-undang melalui fungsi ini DPRD menunjukkan bahwa dirinya sebagai wakil rakyat dengan

memasukkan aspirasi-aspirasi yang mengutamakan kepentingan masyarakat di atas kepentingan hal lainnya yang mewakilinya kedalam pasal-pasal undang-undang yang dihasilkan, namun demikian lembaga ini bukanlah satu-satunya lembaga pembuat hukum, tetapi jelas bahwa lembaga itu berwenang membuat undang-undang. ( Paimin, 2005 : 50-51).

Perkembangan ketatanegaraan saat ini telah menuntut perluasan hak dan kewajiban serta fungsi legislasi. B.N. Marbun mengemukakan pendapatnya bahwa fungsi Legislasi DPRD sebagai berikut :

- a. Fungsi memilih dan menyeleksi ;
- b. Fungsi pengendalian undang-undang atau Peraturan daerah ;
- c. Fungsi debat ;
- d. Fungsi representatif . ( B.N.Marbun, 1982:158)

## **2. Fantor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD**

Saiful Sulun dan Riswandha Imawan dalam Miriam Budiadjo dan Ibrahim Ambrong (1995:9-13; 79-82) menyatakan, bahwa ada 2 (dua) faktor yang dapat menghambat anggota DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasinya, yaitu :

### **a. Faktor Internal**

#### **1). Kualitas Anggota DPRD**

Kualitas Anggota DPRD adalah kemampuan intelektual yang dimiliki oleh anggota DPRD dalam mengkaji, memandang, menelaah permasalahan-permasalahan yang terjadi pada masyarakat sekitar dengan tujuan untuk meningkatkan produktifitas dan efektifitas kinerja kerja DPRD terutama

dalam melaksanakan peran dan fungsinya. Kualitas Anggota DPRD dalam penelitian ini dapat dilihat dari pengalaman Anggota DPRD dan tingkat pendidikannya.

## 2). Sarana dan Prasarana

Sarana dan Prasarana adalah Perangkat kerja yang digunakan oleh Anggota DPRD sebagai alat untuk mempermudah dan memperlancar kinerja lembaga legislatif maupun eksekutif dalam melaksanakan tugas-tugasnya, oleh karena itu perlu adanya Sarana dan Prasarana yang memadai. Baik Sarana teknis maupun administrasi.

Dengan adanya Sarana dan Prasarana yang memadai, maka masing-masing lembaga Negara seperti Legislatif dan Eksekutif bisa bekerja secara maksimal, tentunya dengan memperhatikan kepentingan dan keinginan rakyat yang diwakilinya.

## 3). Peraturan Tata Tertib DPRD

Peraturan Tata Tertib DPRD adalah suatu aturan hukum atau ketentuan yang mengatur setiap Anggota DPRD dalam melaksanakan tugas, wewenang dan fungsinya. Tujuan diciptakan sebuah Peraturan Tata Tertib DPRD adalah agar tugas-tugas yang dijalankan Anggota DPRD dapat dilaksanakan secara tertib dan efisien.

Peraturan Tata Tertib DPRD yang baik adalah Peraturan yang isinya mencakup semua aspek yang menjadi tujuan bersama, dalam arti tidak mempersulit dan menghambat optimalisasi peran dan fungsi DPRD.

Peraturan Tata Tertib DPRD dalam penelitian ini dapat dilihat dari mekanisme/prosedur dan efektifitas pelaksanaannya.

## b. Faktor Eksternal

### 1). Hak “*Recall*” dari Partai

Hak “*Recall*” merupakan Hak yang dimiliki oleh partai untuk mengontrol konstituennya yang ada di DPRD, melalui hak ini induk partai secara tidak langsung mengontrol mekanisme dan dinamika kinerja konstituennya untuk menghindari adanya penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan konstituennya, sehingga tidak melanggar kebijakan-kebijakan yang telah ditentukan oleh partai pengusungnya. Hak “*Recall*” dari partai dalam penelitian ini dapat dilihat dari pengaruh partai dalam mengontrol kinerja konstituennya.

### 2). Mekanisme Sistem Pemilu

Mekanisme sistem pemilu adalah proses pelaksanaan dalam pemilu sebagai sarana bagi masyarakat untuk memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di DPRD. Dengan adanya sistem pemilu yang berkualitas dalam artian memenuhi syarat keadilan, tentunya akan dapat menghasilkan Anggota DPRD yang berkualitas dan memenuhi harapan rakyat. Mekanisme sistem pemilu dalam penelitian ini dapat dilihat dari sistem rekrutment Anggota DPRD.

## C. Tinjauan Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

### 1. Pengertian DPRD

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia (Badudu dan Zain, 1994 :339) yang dimaksud Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan

rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi di daerah berdasarkan Pancasila. DPRD sebagai badan legislasi daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Peran politik yang harus dibangun dengan stabil dan dinamis untuk proses pemurnian demokrasi dengan tujuan mensejahterakan rakyat sesuai dengan bentuk birokrasi publik dengan institusi politik. Sesuai pada Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah : “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”.

## **2. Fungsi DPRD**

Pelaksanaan DPRD mempunyai tiga fungsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, “DPRD memiliki fungsi Legislasi, Anggaran dan Pengawasan”. Dari ketiga fungsi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

### **a. Fungsi Legislasi**

Sebagai Badan Legislatif, DPRD mempunyai fungsi membuat Peraturan Perundang-undangan di daerah, melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat. Fungsi ini dapat dilihat pada hak-hak yang dimiliki berupa hak mengajukan rancangan Peraturan Daerah, hak mengadakan perubahan atau

Rancangan Peraturan Daerah, serta hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD serta kebijakan Daerah lainnya. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. dalam menjalankan fungsi ini, DPRD melakukan bersama dengan Kepala Daerah

#### **b. Fungsi Anggaran**

Fungsi ini diwujudkan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPRD yaitu bersama dengan Kepala Daerah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta pelaksanaan hak DPRD dalam menentukan Anggaran DPRD. Menurut Pamuji dalam Budiardjo dan Ambong (1995:121-122) mengatakan bahwa : “Hak anggaran memberi kewenangan Kepada DPRD untuk ikut menetapkan atau merumuskan APBD, Perubahan APBD atau Perhitungan APBD, Pembahasan anggaran pada tahap pertama dilakukan oleh Panitia Anggaran diserahkan kepada komisi-komisi untuk dibahas. Selain rapat Komisi, diadakan rapat fraksi-fraksi untuk membahas rencana anggaran dari aspek politiknya. Pada pembahasan itu anggota DPRD dapat mengambil sikap menerima atau menganademen bagian-bagian tertentu dalam APBD”.

#### **c. Fungsi Pengawasan**

Fungsi pengawasan oleh DPRD tercermin didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 42 Ayat (1) huruf c, yang intinya adalah bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain,

pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah, pelaksanaan APBD, kebijakan Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan program pembangunan dan pelaksanaan kerjasama internasional di daerah. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan tersebut DPRD dibekali dengan hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, hak mengadakan penyidikan dan hak mengajukan pernyataan pendapat.

Adanya 6 (enam) fungsi penting yang dilaksanakan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat atau dalam hal ini DPRD. Keenam fungsi tersebut meliputi :

1. *Representation ;*
2. *Law making ;*
3. *Consensus Building ;*
4. *Overseeing ;*
5. *Policy Clarification ;*
6. *Legitimizing.* ( Burns, 1989:290).

Perwakilan mengungkapkan keragaman dan pandangan - pandangan yang bertentangan dalam hal kepentingan regional, ekonomi, sosial, ras, agama dan lainnya yang ada dalam suatu negara.

### **3. Tugas dan Wewenang DPRD**

Tugas dan Wewenang DPRD diatur di dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandar Lampung Nomor : 06/DPRD-BL/ 2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandar Lampung dalam Pasal 5 (Lima) Tugas dan Wewenang DPRD Kota Bandar Lampung adalah :

- a. Membentuk Peraturan Daerah yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan Persetujuan bersama ;
- b. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah ;
- c. Melaksanakan Pengawasan terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya, Keputusan Kepala Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program Pembangunan Daerah dan Kerjasama internasional di Daerah ;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Gubernur ;
- e. Memberikan Pendapat dan Pertimbangan kepada pemerintahan Daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah ;
- f. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam pelaksanaan tugas desentralisasi ;
- g. Tugas-tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

#### **4. Hak dan Kewajiban DPRD**

Nurmayani,S.H.,M.H (2009: 63-64) dalam buku Hukum Administrasi Daerah bahwasannya DPRD mempunyai Hak :

- a. Interpelasi ;
- b. Angket ;
- c. Menyatakan Pendapat / Inisiatif

Sedangkan Anggota DPRD mempunyai hak :

- a. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah ;
- b. Mengajukan Pertanyaan ;
- c. Memilih dan Dipilih ;
- d. Membela Diri ;
- e. Imunitas ;
- f. Protokoler ;
- g. Keuangan dan administratif.

Selain mempunyai hak, anggotanya juga mempunyai kewajiban yang harus dilaksanakan. Kewajiban-kewajiban tersebut antara lain adalah :

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dan mentaati segala Peraturan Perundang-undangan;
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ;
3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia ;
4. Memperjuangkan peningkatan Kesejahteraan rakyat di daerah ;
5. Menyerap, menampung, menghimpun dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat;
6. Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan ;
7. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggungjawab moral dan politis terhadap daerah pemilihanya ;

8. Mentaati Peraturan tata tertib, Kode etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;
9. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

#### **D. Tinjauan Tentang Peraturan Daerah (PERDA)**

##### **1. Pengertian PERDA**

Peraturan Daerah adalah : naskah dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai urusan otonomi daerah dan tugas pembantu untuk mewujudkan kebijaksanaan baru, melaksanakan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan menetapkan sesuatu organisasi dalam lingkungan Pemerintah daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Mahendra Putra Kurnia, et al, 2007:2)

Peraturan Daerah merupakan Instrumen hukum yang bermaksud menjadi pedoman dan mengarahkan perubahan masyarakat ke arah perubahan yang lebih maju dan demokratis, serta mampu mengaktualisasikan prinsip - prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab secara benar. Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang - undangan yang dibentuk oleh Pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintah daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Dimana unsur - unsur yang terdapat dalam batasan peraturan perundang-undangan tingkat daerah adalah :

- a) Peraturan ;
- b) Undang – Undang ;
- c) Tingkat Daerah ;

- d) Pemerintah Daerah ;
- e) Kewenangan. (Manan dan Modeong, 2001:69)

Unsur peraturan yang terdapat dalam rumusan batasan pengertian peraturan Perundang-undangan tingkat daerah adalah Peraturan hukum yang mengatur tingkah laku orang termasuk mengatur tugas dan fungsi lembaga sebagai badan hukum. Unsur undang-undang adalah mengandung pengertian luas, yaitu segala Peraturan hukum yang dibuat oleh badan politik baik pusat maupun daerah. Teknik perundang-undangan diperlukan sebagai acuan dalam membuat atau menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik. Peraturan-undangan akan dikatakan baik jika dilihat dari berbagai segi antaranya :

a. Ketetapan

Ketetapan dalam pembuatan perundang-undangan dititik beratkan pada 6 (enam) ketetapan , yaitu :

- 1). Ketetapan struktur ;
- 2). Ketetapan pertimbangan ;
- 3). Ketetapan dasar hukum ;
- 4). Ketetapan bahasa ;
- 5). Ketetapan pemakaian huruf, dan
- 6). Ketetapan tanda baca.

Patokan yang digunakan sebagai ukuran berkaitan dengan aspek ketetapan dalam peraturan perundang-undangan ialah pedoman yang dibuat oleh pemerintah pusat.

b. Kesesuaian

Kesesuaian yang dimaksud adalah kesesuaian antar jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatannya. Dengan demikian materi muatan yang menjadi wewenang pengaturan peraturan daerah tidak dapat diatur hanya dengan Keputusan Kepala Daerah, terkecuali sekedar sebagai pelaksanaan dari isi Peraturan Daerah itu. Materi muatan Peraturan Daerah yang masih perlu diatur dengan keputusan Kepala Daerah tidak dapat dituangkan dalam keputusan kepala daerah yang bersifat ketetapan atau instruksi kepala daerah.

c. Aplikatif

Peraturan perundang-undangan tersebut secara aplikatif harus dapat dilaksanakan dan dijamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung lingkungan, baik lingkungan Pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu berlaku.

## **2. Proses Pembuatan PERDA**

Pembuatan suatu Peraturan Daerah yang dilakukan dari pihak Legislatif dan Eksekutif (DPRD) harus lebih dahulu mengkomondasikan keinginan dan tuntutan masyarakat. Peraturan yang dibuat harus membaca dampak positif dan memiliki keberpihakan pada rakyat tanpa mengesampingkan kepentingan dan tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah daerah setempat.

Proses Pembuatan Peraturan Daerah adalah: Sebagai Daerah otonom, Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota berwenang untuk membuat Peraturan Daerah

Dan Peraturan Kepala Daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah, setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Subtansi atau bahan materi peraturan Daerah adalah Penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memerhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan subtansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Proses pembuatan Peraturan Daerah, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah harus berpedoman kepada peraturan perundang – undangan. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam suatu masa sidang, DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan Rancangan Perda mengenai Materi yang sama maka yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan Rancangan Perda yang disampaikan Gubernur/Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersidangkan. (Hamid S.Attamimi, 1992 : 49)

Ketentuan tentang tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota, diatur dengan Peraturan Presiden, sedangkan tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dimana telah diadakannya Panitia yang berwenang dalam menangani proses pembuatan Raperda yaitu Panitia Legislatif (PANLEG). Hal ini tercantum di dalam Tata Tertib Nomor 08/DPRD-BL/2009 Bab

XIII Pasal 63 yang menyatakan :

- 1). Panitia Legislatif mempunyai tugas :
  - (a) Mengkaji Efektifitas Peraturan Daerah ;
  - (b) Memberi dan Menyusun Rancangan Peraturan Daerah dan
  - (c) Membahas Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan lainnya.
- 2). Dalam melaksanakan tugas sebagaimana di maksud Ayat (1) Panitia Legislasi berkoordinasi dengan komisi yang terkait .

Muatan materi Peraturan Daerah, dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum ( *dwangsom*) seluruhnya atau sebagian kepada pelanggan agar sesuai dengan peraturan perundangan. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati atau Walikota, di sampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk di tetapkan sebagai Peraturan Daerah. penyampaian Rancangan Perda tersebut, di lakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (Tujuh) hari terhitung sejak tanggal Persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah di tetapkan oleh Gubernur atau Bupati atau Walikota paling lambat 30 (Tiga Puluh) hari sejak rancangan tersebut di setujui bersama.

Apabila Rancangan Peraturan Daerah yang tidak di tetapkan oleh Gubernur atau Bupati atau Walikota dalam waktu paling lama 30 (Tiga Puluh ) hari, Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Perda dan wajib di undangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah. “ Perda di katakan sah” dengan mencantumkan tanggal sahnya dan kalimat pengesahan itu harus di bubuhkan pada halaman terakhir Perda, sebelum pengundangan naskah Perda kedalam lembaran Daerah. Sebagai upaya

pengawasan terhadap perda oleh pemerintah, paling lama 7 (Tujuh) hari setelah di tetapkan, Peraturan Daerah tersebut harus di sampaikan kepada Pemerintah. Perda yang dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah. Keputusan pembatalan perda tersebut di tetapkan dengan peraturan Presiden paling lama 60 (Enam puluh) hari sejak di terimanya Perda yang di maksud. Untuk membuat suatu Peraturan Daerah haruslah berpedoman pada suatu Peraturan Perundang-Undangan.

### **3. Penegakan PERDA**

Menurut Hamid. S. Attamimi (1992 : 50-52) cara Penegakan suatu Peraturan Daerah adalah sebagai berikut :

- 1). Untuk menegakkan Peraturan Daerah, dibentuk satuan Polisi Pamong Praja yang bertugas membantu Kepala Daerah untuk menegakkan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenraman masyarakat.
- 2). Untuk Penegakan Peraturan Daerah maka dapat ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan pelaksanaan, maupun untuk bidang penandatanganan.
- 3). Penegakan Peraturan Daerah sama halnya dengan penegakan terhadap hukum pada hakikatnya menegakkan norma-norma hukum, baik yang berfungsi suruhan (*gebot command*) atau berfungsi lain seperti memberikan kuasa (*Ermachtigen to empower*) membolehkan (*erlauben to permit*) dan Menyimpang (*derogieren to derogate*) dengan Peraturan yang lebih tinggi dan tentunya masih berlaku.

#### **4. Materi Muatan Peraturan Daerah**

Ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah : dinyatakan bahwa produk hukum daerah bersifat Pengaturan dan penetapan. Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan terdiri dari Peraturan Daerah atau dengan sebutan lain. Peraturan Kepala Daerah; dan Peraturan Bersama Kepala Daerah. Sedangkan produk yang bersifat penetapan terdiri dari Keputusan Kepala Daerah; dan institusi Kepala Daerah. Keputusan Kepala Daerah bersifat produk hukum penetapan masuk dalam lapangan Peraturan kebijakan, dan atau "*beschikking*".

Peraturan Daerah baik daerah Propinsi, Kabupaten/Kota merupakan produk hukum DPRD yang ditetapkan kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama dan beralu lebih sempit terbatas pada daerah yang bersangkutan. Pasal 12 undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan bahwa "Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan".

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 diatas, materi muatan peraturan daerah terdiri atas empat (4) bagian yaitu :

1. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah ;
2. Dalam rangka Tugas Pembantuan ;
3. Dalam kaitannya dengan kondisi khusus di daerah ;

4. Pengaturan lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi baik dilingkungan daerah yang bersangkutan maupun Peraturan Perundang-undangan yang berskala nasional.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur mengenai ini, Pasal 13 dan Pasal 14 ada 16 urusan pemerintahan baik bersifat wajib maupun pilihan untuk menjadikan dasar penentuan materi muatan Peraturan Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/K'ota. Dalam hubungan Keuangan, Pelayanan Umum, dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA) antar Pemerintahan daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 15, 16, 17 dan 18 dalam undang-undang ini juga dapat dijadikan sumber materi dalam muatan Perda.