

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang masalah**

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Pemerintahan yang lebih rendah. Dari desentralisasi itu berimplikasi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah yang otonom yang memiliki kebebasan bertindak guna merealisasikan visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintahan daerah setempat.

Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum. Untuk mewujudkan Negara hukum tersebut tentulah diperlukan tatanan yang tertib di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, tertib dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya perencanaan dan penyusunan yang matang, yang berkaitan dengan sistem, asas, penyusunan dan tata cara penyiapan serta pembahasan maupun pemberlakuannya, yang terdapat pada Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 18 ayat 7 yaitu "Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang."<sup>1</sup> Penyelenggaraan Pemerintahan daerah dimaksud, dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar RI 1945 *Amandemen Kedua*, Apollo, Surabaya, hal. 11

Penulis memahami bahwa sebuah Negara hukum mengisyaratkan bahwa setiap tindakan, baik aparaturnya, baik aparaturnya pusat, aparaturnya daerah maupun unsur warga Negara dan atau warga daerah setempat, senantiasa harus bersendikan peraturan hukum. Melanggar atau mengabaikan prinsip tersebut, maka akan mengakibatkan tindakan yang bersangkutan menjadi *illegal*. Namun kendala yang sering terjadi, ketika suatu perbuatan dilakukan tentu berpedoman pada peraturan yang dijadikan landasan hukum, akan tetapi peraturan yang dijadikan landasan hukum masih belum lengkap atau kabur penafsirannya. Dalam keadaan demikian apabila sesuatu tindakan tetap dilakukan, maka akan membuka peluang bahwa tindakan yang bersangkutan dapat saja mempunyai resiko *illegal*. Untuk mengantisipasi hal tersebut, pemerintah daerah diberi kebebasan bertindak untuk mengantisipasi krisis kevakuman hukum, dengan melakukan kreasi dan membentuk peraturan daerah, dengan harapan tindakan yang akan dilakukan menjadi legal.

Perubahan regulasi yang sedemikian hebatnya memberikan peluang yang cukup luas kepada pemerintahan daerah untuk berkreasi yang kemudian dikemas dalam bentuk peraturan daerah. Namun demikian di sisi lain penggunaan asas kebebasan yang berlebihan dapat mengantarkan pemerintah daerah terjebak pada suatu sikap yang kontra produktif atau negatif, yang pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum berupa peraturan daerah yang cacat hukum.

Untuk mengantisipasi agar peraturan daerah tidak terjebak sebagai peraturan daerah yang cacat hukum, maka setiap pembentukan peraturan daerah senantiasa harus memperhatikan konsep Negara hukum, asas demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

Penulis memandang bahwa, melalui kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di daerah setempat, pemerintahan daerah akan berupaya untuk meningkatkan baik dalam pengembangan perekonomiannya, maupun didalam produk hukumnya, sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan yang dimiliki oleh daerah, sehingga memberikan peluang dan kesempatan bagi daerah untuk berupaya semaksimal mungkin dalam rangka mencapai tujuan untuk peningkatan pembangunan dan kesejahteraan rakyat serta pengembangan produk-produk hukumnya.

Desentralisasi kekuasaan memungkinkan daerah untuk merancang upaya pembangunan dan kesejahteraan rakyat di daerah sesuai dengan kebutuhannya sendiri, sementara itu desentralisasi tidak hanya terfokus pada pembangunan dan kesejahteraan masyarakat saja, akan tetapi juga pada produk hukumnya.

Desentralisasi politik yang merupakan penegakan kedaulatan pada legislatif di daerah atas nama basis massanya. Berhasil tidaknya penegakan kedaulatan itu sangat tergantung pada empat hal yaitu:

1. Kemauan politik pemerintah pusat dalam melimpahkan kewenangan bagi daerah;
2. Derajat budaya, prilaku dan sikap kondusif bagi pembuatan keputusan dan administrasi;

3. Kesesuaian kebijakan dan program yang dirancang bagi pembuatan keputusan dan manajemen;
4. Derajat ketersediaan sumber daya finansial, manusia dan fisik bagi organisasi yang mengemban tanggungjawabkan yang telah diserahkan.<sup>2</sup>

Pemerintah pusat dalam melaksanakan wewenangnya terhadap daerah berpedoman pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 18A ayat 1 amandemen kedua yaitu hubungan ”wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota, atau antara Propinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah,”<sup>3</sup> Dengan adanya otonomi daerah tersebut, pemerintah daerah sebenarnya harus berusaha dan mampu mengembangkan diri, termasuk dalam pembuatan peraturan daerah, untuk kesejahteraan warganya dan sekaligus bertanggungjawab atas pelaksanaan otonomi di daerah. Dalam rangka mencapai tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah daerah mempunyai kewenangan membuat kebijakan dalam rangka memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat. Pengambilan kebijakan ini tentunya akan lebih dapat mengakomodir aspirasi masyarakat, karena adanya otonomi daerah semakin mendekatkan jarak antara pengambil keputusan dengan masyarakat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga perwakilan masyarakat yang dipilih dan ditetapkan oleh sarana demokrasi diharapkan selalu mampu mewujudkan sebuah penyelenggaran pemerintahan sesuai

---

<sup>2</sup>Abuya Busyro Karim, *Indonesia Global Otonomi Daerah Beberapa Pikiran Untuk Sumenep* (Pilar Media hal.28-29. (Juni 2005)

<sup>3</sup>*Op.Cit*, UUD 1945 Amandemen Kedua Hal, 11

dengan amanat otonomi daerah sejalan dengan perubahan regulasi, maka tri fungsi yang melekat pada DPRD yang tertuang pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pada amandemen kedua pasal 20A ayat 1 berbunyi "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi Legislasi, fungsi Anggaran dan fungsi Pengawasan"<sup>4</sup> yang harus dioptimalkan dalam rangka mengatur dan mensejahterakan masyarakat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan salah satu wadah dari aspirasi masyarakat yang ingin memberikan laporan, pengaduan dan masukan terkait permasalahan atau temuan yang harus di perbaiki dan diselesaikan melalui jalur serta aturan yang ada. Masyarakat senantiasa merasa bangga akan wakilnya yang berada di DPRD apabila aspirasinya di dengarkan dan ditindaklanjuti. Maka dari itu DPRD yang sebagai lembaga Legislasi / legislatif tentunya peka akan aturan – aturan yang harus di rancang atau disusun menjadi produk hukum daerah, yang nantinya sebagai acuan bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan roda pemerintahannya.

Berkaitan dengan hal dimaksud, agar produk hukum daerah tidak cacat hukum, maka setiap perencanaan pembentukan peraturan daerah mestinya harus berpedoman pada konsep Negara hukum, asas demokrasi dan asas-asas umum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

---

<sup>4</sup> *Ibid* hal.12

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Menjadi Peraturan Daerah ?
2. Bagaimana Mekanisme Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Menjadi Peraturan Daerah ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini meliputi berbagai dimensi antara lain :

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menjadi peraturan daerah sesuai dengan regulasi dalam peraturan perundangan-undangan yang berlaku.
- b. Untuk mengetahui Mekanisme Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah.

## **D. Manfaat Penelitian**

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat, baik untuk kepentingan teoritis maupun untuk kepentingan praktis :

### **a. Manfaat Teoritis**

Dari hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum pada khususnya.

## **b. Manfaat praktis**

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan wacana bagi pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah yang demokratis, serta bagi masyarakat luas untuk dapat berperan serta dalam pembentukan peraturan hukum daerah yang demokratis.

## **E. Metodologi**

### **a. Pendekatan Masalah**

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang menganalisis hukum, baik yang tertulis di dalam buku maupun bahan kepustakaan dan studi dokumen.

### **b. Sumber Bahan Hukum**

Sumber penelitian yang dipergunakan bersumber dari data sekunder. Data sekunder yakni melakukan pengumpulan referensi yang berkaitan dengan objek atau materi penelitian yang meliputi :

- a. Bahan hukum primer, dalam penelitian ini dengan berpedoman pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, serta Peraturan Tata Tertib DPRD Nomor 01 Tahun 2010.
- b. Bahan Hukum sekunder, berupa bacaan yang relevan dengan materi yang diteliti.

### **c. Metode Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum**

Metode pengumpulan data yang dipergunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah melalui studi dokumen yang berupa pengambilan yang berasal dari bahan literatur atau tulisan ilmiah sesuai dengan objek yang diteliti.<sup>5</sup>

### **d. Analisa bahan hukum**

Jenis analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yang menggambarkan fenomena-fenomena mengenai hasil penelitian dengan kalimat-kalimat sehingga dapat memecahkan rumusan masalah.

### **e. Sistematika Penulisan**

Sebagai upaya untuk membahas pokok permasalahan dalam skripsi ini digunakan empat bab yang diawali uraian susunan sebagai berikut:

## **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metodologi Penelitian dan Sistematika Penulisan.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi gambaran tentang Otonomi Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dan Konsep Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.

---

<sup>5</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian* (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 2002.)

### BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi analisis dari Hasil Pengolahan Data Mengenai Proses Perencanaan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dan Mekanisme Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dan Penetapannya.

### BAB IV PENUTUP

Pada bab ini berisikan beberapa Kesimpulan dan Saran dari Hasil Penelitian.