

**PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)  
PROVINSI SUMATERA SELATAN DALAM PENYUSUNAN  
PERATURAN DAERAH (PERDA)**

**TESIS**

Diajukan sebagai salah satu syarat  
Untuk memperoleh gelar Magister Hukum  
Pada  
Program Studi Ilmu Hukum  
Universitas Muhammadiyah Palembang

**OLEH :**

**IKE MAYASARI**  
912 16 097



**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
PALEMBANG, 2018**

Judul : **Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sumatera Selatan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah (PERDA)**

Nama : Ike Mayasari  
Nim : 91216097  
Bku : Hukum Kenegaraan  
Program studi : Magister Ilmu Hukum

**MENYETUJUI**  
Dosen Pembimbing

Pembimbing I,



**Dr. H. Erli Salia, SH.,MH.**

Pembimbing II,



**Dr. Hj. Sri Soalmiati, SH.,M.Hum.**

**MENGETAHUI :**

**Plt. Ketua Program Studi Magister Hukum Pascasarjana**  
**Universitas Muhammadiyah Palembang**



**Dr. Arief Wisnu Wardhana, SH.,M.Hum.**

**MENGESAHKAN**

**I. Tim Penguji**

Ketua Tim Penguji: Dr. H. Erli Salia, SH.,MH.

Sekretaris : Dr. Arief Wisnu Wardhana, SH.,M.Hum.

Anggota : 1. Prof.Dr.Drs.H. Marshaal NG, SH.,MH.

2. Dr. Saipuddin Zahri, SH.,MH.

3. Dr. Muhammad Yahya Selma, SH.,MH.



**II. Plt. Ketua Program Studi Magister Hukum**

**Program Pascasarjana UMP :**

Dr. Arief Wisnu Wardhana, SH.,M.Hum.

NBM/NIDN:943669/0023056001



**Tanggal Lulus Ujian : 08 Desember 2018**

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Ike Mayasari  
Tempat/Tanggal lahir : Palembang /01 Nopember 1985  
Nim : 91216097  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Perguruan Tinggi : Universitas Muhammadiyah Palembang

Menyatakan bahwa :

1. Tesis ini adalah hasil karya saya dan disusun sendiri dengan sungguh-sungguh serta bukan merupakan penjiplakan karya orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa pernyataan ini tidak benar, maka saya sanggup menerima sanksi berupa pembatalan Tesis ini dan segala konsekuensinya.
2. Saya bersedia untuk menanggung segala bentuk tuntutan hukum yang mungkin timbul jika terdapat pelanggaran Hak cipta dalam karya ilmiah saya ini.
3. Memberikan hak kepada Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Palembang untuk menyimpan, alih media, mengelola dan menampilkan/mempublikasikannya di media secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa paksaan dan tekanan dari siapapun.



## ABSTRAK

### PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) PROVINSI SUMATERA SELATAN DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH (PERDA)

Salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah fungsi Legislasi, yaitu fungsi membentuk Peraturan Daerah (Perda) bersama Kepala daerah sebagai produk hukum daerah. Pasal 1 angka (2) Ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa :“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sumatera Selatan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah (Perda)? Dan Bagaimana Prosedur pembentukan Peraturan Daerah (Perda) berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan ?.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan menggunakan bahan hukum sekunder, primer dan tersier. teknik pengumpulan bahan hukum sekunder melalui studi pustaka dengan mengkaji berbagai literatur dan peraturan perundang-undangan. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan tidak menguji hipotesa lalu kemudian ditarik suatu kesimpulan secara deduktif.

Hasil penelitian ini adalah sebagai berikut bahwa Peranan DPRD Provinsi Sumsel Dalam Penyusunan Perda adalah merupakan pelaksanaan fungsi Legislasi sebagai fungsi Parlemen untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur, hal ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Prosedur pembentukan peraturan daerah, dimulai dengan adanya rancangan peraturan daerah baik yang diajukan oleh pihak eksekutif maupun pihak legislative melalui hak inisiatif DPRD,, lalu kemudian dibahas melalui tingkat-tingkat pembicaraan antara pihak eksekutif dan legislative sampai kepada keputusan menerima atau menolak rancangan peraturan daerah tersebut. Apabila rancangan peraturan daerah diterima, maka akan dilakukan penetapan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Sumatera Selatan berpedoman juga pada Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 7 Tahun 2011 jo Perda Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah.

Kata Kunci: Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah..

## **KATA PENGANTAR**

Bismillahirrohmanirrohim

*Assalamu'alaikum Warohmatullahiwabarokatuh*

Puji syukur senantiasa kita dipanjatkan kehadirat Allah SWT. karena atas limpahan Rachmat dan Hidayah serta karuniaNYA juga sehingga tesis ini dapat diselesaikan. Tesis ini berjudul : PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) PROVINSI SUMATERA SELATAN DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH (PERDA). Penelitian ini mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 7 Tahun 2011 jo Nomor 2 Tahun 2013, tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi daerah.

Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pemangku kepentingan dan Masyarakat pada umumnya. Dalam penulisan tesis ini penulis menyadari sepenuhnya masih banyak terdapat kekurangan-kekurangan baik cara penulisan maupun substansi / materi tulisan, oleh sebab itu kritik dan saran yang sifatnya membangun dari semua pihak sangat diharapkan demi terwujudnya tesis ini yang lebih sempurna.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dorongan dan bantuan khususnya kepada yang terhormat :

1. Bapak Dr. ABID DJAZULI, SE.MM. selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Palembang
2. Bapak Dr. Hj. SRI RAHAYU, SE.MM. Direktur Program Pascasarjana

Universitas Muhammadiyah Palembang

3. Bapak Dr. ARIEF W. WARDHANA, SH. M.Hum, dan Ibu Hj. NURSIMAH, SE.SH.MH. selaku Ketua dan Sekretaris Prodi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang;
4. Bpk Dr. H. ERLI SALIA, SH. MH. Selaku Pembimbing I Tesis ini;
5. Ibu Dr. Hj. SRI SUATMIATI, SH. M.Hum. selaku Pembimbing II Tesis ini
6. Seluruh Dosen Pengajar dan Staf Administrasi Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang
7. Pimpinan dan Anggota DPRD Provinsi Sumatera Selatan.
8. Rekan-rekan Mahasiswa Prodi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang Angkatan 22.
9. Seluruh Keluarga yang tercinta suami dan anak-anakku.
10. Berbagai Pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu.

Terimakasih atas perhatian dan dorongan serta bantuan kepada penulis selama ini, semoga semua budi baik yang penulis terima tersebut mendapat imbalan pahala dari Allah SWT dan diterimaNYA sebagai amal ibadah kepadaNYA, amien.

Wassalamu'alaikum wr.wb.

Palembang, 2018

IKE MAYASARI

## MOTTO

*"Tidak akan masuk surga orang yang di dalam hatinya terdapat sebesar biji sawi dari kesombongan"*

*(HR. Muslim No. 133).*

**Tesis ini kupersembahkan kepada:**

- **Ayahanda dan Ibunda serta Mertuaku yang terkasih;**
- **Suami dan Anak-anakku tercinta;**
- **Saudara-saudaraku tersayang;**
- **Sahabat-sahabatku;**
- **Almamaterku.**



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### **A. Latar Belakang**

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat yang mencerminkan bahwa Indonesia adalah Negara yang demokratis karena mengikutsertakan rakyatnya dalam suatu pengambilan kebijakan Indonesia sebagai Negara hukum mempunyai suatu kewajiban untuk melaksanakan segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan atas hukum yang selaras dengan sistem hukum nasional Indonesia. Sistem hukum nasional Indonesia merupakan suatu gabungan dari beberapa elemen-elemen hukum yang saling berkesinambungan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dari lingkup terkecil yaitu desa sampai lingkup terbesar adalah Negara. Sehingga peraturan yang mengatur itu pun berbeda-beda dari setiap lingkungannya.

Untuk mengatur masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum seluruh rakyat, pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan Negara yang biasanya disebut peraturan perundangan. Semua peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah harus didasarkan dan/atau melaksanakan Undang-Undang Dasar daripada Negara Indonesia. Dengan demikian semua peraturan perundangan Republik Indonesia dikeluarkan harus berdasarkan dan/atau melaksanakan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Pasal 1 angka (2) di dalam Bab I Ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa :

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Hal tersebut menjelaskan, bahwa perbedaan antara legislasi dan regulasi dalam hal ini adalah bahwa kegiatan legislasi dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat atau setidaknya melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan regulasi merupakan pengaturan oleh lembaga eksekutif yang menjalankan legislasi dan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur (regulasi) itu dari legislasi yang bersangkutan.<sup>1</sup>

Sebagai suatu ilmu pengetahuan yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi tentang pembentukan hukum Negara. Ilmu pengetahuan perundang-undangan secara garis besar terbagi ke dalam dua bagian yakni teori perundang-undangan (*gezetszdebungsteorie*) dan ilmu perundang-undangan (*gezetzebungzlehrc*).<sup>2</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan itu merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 27-28

<sup>2</sup> Azis Syamsudin, 2011, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 2

apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain bahwa pembentukan undang-undang akan mendukung proses pembangunan hukum nasional dan memenuhi harapan masyarakat jika dilandasi oleh adanya suatu kajian yang memadai dan komprehensif melalui prosedur yang tertata dalam tahap-tahap yang tersusun dan adanya suatu teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang membentuk undang-undang.

Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berbicara jenis peraturan perundang-undangan, kita perlu pemahaman lebih dalam terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana yang dimaksud di dalamnya lebih menekankan pada ketentuan hierarki atau perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Setiap jenis peraturan perundang-undangan tersebut di atas memiliki fungsi, tujuan, teknik pembentukan yang berbeda-beda, karena dalam pemakaiannya itupun berbeda. Salah satunya adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa :

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”.

Berdasarkan pengertian peraturan daerah tersebut di atas, jelas menyebutkan bahwa kedudukan DPRD, baik di tingkat provinsi maupun di kabupaten dan kota jelas merupakan lembaga menjalankan kekuasaan legislatif di daerah. Di samping itu, pengisian jabatan keanggotaannya juga dilakukan melalui pemilihan umum. Baik DPRD maupun Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Keduanya lembaga legislatif dan eksekutif, sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, dan sama-sama terlibat dalam proses pembentukan suatu peraturan daerah. Karena itu, seperti halnya undang-undang di tingkat pusat, peraturan daerah dapat dikatakan juga merupakan produk legislatif di tingkat daerah yang bersangkutan, dan tidak disebut sebagai produk regulative atau executive acts.<sup>3</sup>

Disusunnya badan-badan perwakilan di daerah bukan untuk menyusun dan membentuk ataupun mendirikan Negara baru atau merubah Undang-

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hlm. 32-33

Undang Dasar 1945 baik sebagian maupun keseluruhan, melainkan untuk menegakkan, mempertahankan, mengamalkan dan mengamankan Pancasila dan UUD 1945 serta melaksanakan demokrasi.<sup>4</sup>

Adanya pembentukan DPRD di daerah dapat pula dikatakan sebagai adanya suatu perwujudan dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang mana diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mana lebih menekankan pentingnya otonomi daerah dalam rangka pemerataan pembangunan nasional. Hal ini didasarkan pada suatu asumsi yang mana masyarakat daerah yang bersangkutanlah yang lebih mengetahui dinamika daerahnya sendiri.

Pembentukan peraturan daerah itu merupakan suatu pekerjaan yang sulit, karena dituntut kesempurnaan seperti dalam hal sistematis, tatanan bahasa, istilah dan juga banyaknya berbagai jenis materi yang akan diatur sesuai dengan kebutuhan. Suatu peraturan yang baik dalam persiapan pembuatannya membutuhkan pengetahuan mendalam dari materi yang akan diatur, memiliki kemampuan untuk menemukan inti dari fakta-fakta yang sudah tumbuh sejak lama serta mengungkap ke dalam bentuk peraturan yang singkat dan dengan bahasa yang jelas.

Wewenang dalam membuat peraturan daerah terdapat pada eksekutif/kepala daerah dan legislatif/DPRD. Dimana masing-masing badan baik eksekutif maupun legislatif berhak mengajukan rancangan peraturan daerah dan dalam hal penetapan peraturan daerah, kepala daerah harus

---

<sup>4</sup> Kansil, C.S.T., 1979, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Aksara Baru, Jakarta, hlm.

mendapat persetujuan dari DPRD. Peraturan daerah memiliki karakteristik yang sifatnya mengatur, yakni mengatur hubungan antara pemerintah daerah, masyarakat dan stakeholder local seperti dunia usaha. Peraturan daerah bukan hanya mengatur hal-hal yang menyangkut atau berhubungan dengan kehidupan politik, sosial dan budaya masyarakat. Daerah kabupaten/kota di Indonesia sangatlah banyak, yang memiliki keanekaragaman budaya, adat istiadat yang berbeda. Peran pemerintah daerah sangatlah penting dalam mengatur masyarakatnya. Oleh karena itu dalam pembuatan peraturan daerah harus menyesuaikan dengan kondisi masyarakatnya yang cenderung dinamis.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian dengan judul : **“PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) PROVINSI SUMATERA SELATAN DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH (PERDA)”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka penulis mengambil pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi Sumatera Selatan dalam penyusunan Peraturan Daerah (PERDA) ?
2. Bagaimana prosedur penyusunan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ?

### **C. Ruang Lingkup**

Penelitian ini akan dibatasi ruang lingkungnya yang mencakup peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Sumatera Selatan dalam Penusunan Paeraturan Daerah (Perda) dan prosedur penyusunan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Berkaitan dengan permasalahan yang telah dirumuskan, maka penulisan ini memiliki tujuan :

- 1) Untuk menganalisis dan menjelaskan peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Sumatera Selatan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda).
- 2) Untuk menganalisis dan menjelaskan prosedur penyusunan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

#### **2. Kegunaan Penelitian**

##### **1) Kegunaan Teoritis**

Dalam penelitian ini diharapkan agar hasil penelitian nantinya dapat memberikan ataupun menambah pengetahuan terutama dalam hukum tata Negara di Indonesia, berkaitan dengan peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Sumatera Selatan dalam penyusunan peraturan Daerah dan proses penyusunan peraturan

perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

## **2) Kegunaan Praktis**

Bagi praktisi hukum, dan pelaksana lembaga pemerintahan atau lembaga yudikatif, legislatif dan eksekutif yang ada di Indonesia penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau menambah pengetahuan tentang hal-hal yang berhubungan dengan proses penyusunan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## **E. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

#### **1.1. Teori Desentralisasi**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dalam bentuk tiga asas penyelenggaraan, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas meddebewind (pembantuan). Ketiga asas di atas secara jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Prinsip penyelenggaraan Pemerintah tersebut mengandung makna, yaitu :

- a. Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota, dan
- c. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah propinsi, daerah kabupaten, kota dan desa.



Desentralisasi adalah salah satu bentuk pengorganisasian Negara, karena itu pengertian desentralisasi berkaitan dengan Negara. Negara adalah tatanan hukum (legal order), sehingga desentralisasi itu menyangkut sistem tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah Negara.<sup>5</sup>

Desentralisasi sebagai suatu sistem dan asas yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari asas sentralisasi. Sentralisasi adalah pemusatan kewenangan Pemerintah baik di pusat dan di daerah dipusatkan ke dalam satu Negara, yaitu Pemerintah Pusat, di mana pejabat daerah hanya melaksanakan kehendak Pemerintah Pusat. Desentralisasi adalah sistem, dimana Pemerintah Pusat melimpahkan kepada daerah otonom untuk dilaksanakan. Jadi pada desentralisasi terjadi penyerahan dan pelimpahan wewenang (*delegation of authority*) berupa penyerahan beberapa urusan pusat ke Pemerintah Daerah, sehingga tampak adanya pemencaran kekuasaan ke daerah (*dispersion of power*).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah membatasi pelimpahan wewenang tersebut, kecuali urusan yang mencakup bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Artinya bidang-bidang urusan tersebut menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat.

---

<sup>5</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Alih Bahasa Sumohadi*, Redinpress, Jakarta, 1995, hlm. 2003

Urusan-urusan pusat ini dalam pelaksanaannya di daerah dilimpahkan wewenang oleh pusat kepada Gubernur selaku wakil dari Pemerintah Pusat di Daerah. Prinsip ini dikenal dengan prinsip dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi pada dasarnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan asas desentralisasi dan asas pembantuan, karena secara konseptual dan operasional di dalam Negara kesatuan tidak mungkin hanya berlaku asas desentralisasi secara mutlak. Dekonsentrasi adalah sekedar perlunakan sentralisasi menuju ke arah desentralisasi.<sup>6</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi, mendefinisikan Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau Perangkat Pusat di Daerah.

Pasal 2 nya menyebutkan bahwa :

- (1) Pemerintah dapat melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur dan atau perangkat Pusat di Daerah, disertai dengan pembiayaan yang sesuai dengan besaran kewenangan yang dilimpahkan.
- (2) Pelimpahan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan kepada seluruh Gubernur dan/atau Perangkat Pusat di Daerah atau kepada Gubernur dan atau Perangkat Pusat di Daerah tertentu.

---

<sup>6</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah, Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 21

- (3) Kewenangan yang dapat dilimpahkan oleh Pemerintah kepada Gubernur dan atau Perangkat Pusat di Daerah meliputi sebagian kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan sebagian kewenangan bidang lain.
- (4) Menteri / Pimpinan Lembaga Pemerintah Nondepartemen sesuai dengan bidang kewenangannya dapat memprakarsai pelimpahan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (5) Jangkauan pelayanan penyelenggaraan kewenangan yang dilimpahkan dalam hal tertentu dapat melampaui wilayah Administrasi Pemerintahan.

## **1.2. Teori Kewenangan**

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari atau yang diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan, seperti di Indonesia dikenal ada tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif atau administratif. Sedangkan wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik.<sup>7</sup> Ini berarti bahwa dalam kewenangan terkandung makna kekuasaan. Kekuasaan dimaksud adalah kekuasaan yang diberikan dan didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*machts*). Kekuasaan hanya menggambarkan

---

<sup>7</sup> Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Dikutip dalam Juanda, hlm. 271

hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan.<sup>8</sup>

Seiring dengan pilar utama Negara hukum, yaitu asas legalitas berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari Peraturan Perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari Peraturan Perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

### **1.3. Teori Kebijakan Publik**

Carl Friedrich<sup>9</sup> mendefinisikan kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu. Dalam hal ini, Pemerintah berhak memberi hambatan dan

---

<sup>8</sup> Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Dikutip dalam Ridwan HR, hlm. 102

<sup>9</sup> Winarno Budi, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta : 2002, hlm. 36

kesempatan terhadap kebijakan tersebut, Pemerintah masih bisa dikatakan otoritatif meskipun kebijakan tersebut memiliki tujuan dan sasaran demi kepentingan masyarakat.

Menurut Mustopadidjaja, pengertian Kebijakan Publik adalah “Suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara dan pembangunan”.<sup>10</sup>

John Erik Lanc<sup>11</sup> membagi kebijakan public ke dalam beberapa model pendekatan, yaitu :

- 1) Model incremental yang melihat formulasi kebijakan sebagai kombinasi variabel internal dan eksternal dengan tekanan pada perubahan gradual dan kondisi status quo.
- 2) Model rasional.
- 3) Model *garbage can* dan
- 4) Model *collective choice*, aksentuasinya lebih diberikan pada proses atau mekanisme perumusan kebijakan.

Pendekatan dalam memahami kebijakan publik yang diungkapkan di sini, selain memaknai kebijakan publik sebagai mekanisme dan proses yang bersifat teknokratis, pendekatan tersebut

---

<sup>10</sup> Mustopadidjaja AR, 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi Kinerja, Lembaga Administrasi Negara, Republik Indonesia*, Jakarta : Duta Pertiwi Foundation, hlm. 5.

<sup>11</sup> Lele, Gabriel, *Post Modernisme dalam Pengembangan Wacana Formulasi Kebijakan*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta : 1999, hlm. 102

juga berusaha untuk menjelaskan relasi atau kombinasi faktor internal, dalam arti Pemerintah dan faktor eksternal yaitu masyarakat. Dari pendekatan tersebut, bisa dilihat bagaimana Pemerintah mencoba keluar dari sifat otoritatifnya dan berusaha untuk berinteraksi dengan masyarakat.

Pandangan lainnya dari kebijakan publik, melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, berupa serangkaian instruksi dan pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Joko Widodo<sup>12</sup> bahwa kebijakan Negara merupakan bagian keputusan politik yang berupa program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat Negara. Kesimpulan dari pandangan ini adalah : Pertama, kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah dan Kedua, kebijakan publik sebagai keputusan Pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu.

Untuk mengimplementasikan kebijakan M. Irfan Islamy<sup>13</sup> membagi tahap implementasi dalam dua bentuk, yaitu :

- a. Bersifat *self-executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan, maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu Negara terhadap kedaulatan Negara lain.

---

<sup>12</sup> Joko Widodo, 2001. *Good Governance*. Surabaya : Insan Cendekia, hlm. 190

<sup>13</sup> Islamy, Irfan M. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, hlm. 102-106

- b. Bersifat *non self-executing*, yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (dalam Solichin Abdul Wahab)<sup>14</sup> mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut :

Tahap I : Terdiri atas kegiatan-kegiatan :

- a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas;
- b. Menentukan standar pelaksanaan;
- c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II : Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode.

Tahap III : Merupakan kegiatan-kegiatan :

- a. Menentukan jadwal;
- b. Melakukan pemantauan;
- c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai dengan segera.

---

<sup>14</sup> Solichin, Abdul Wahab. 1997. *Analisis Kebijakan Dan Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Malang. hlm. 36

## 2. Kerangka Konseptual

1. Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota).
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsure penyelenggara Pemerintah Daerah di Provinsi/Kabupaten/Kota di Indonesia (Pasal 18 ayat (3) UUD. 1945).

## F. Metode Penelitian

Didalam pengumpulan data untuk kepentingan penelitian ini digunakan metode sebagai berikut :

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Pada penelitian hukum ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>15</sup> Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau oleh pejabat Negara yang berwenang. Konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 118

<sup>16</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 13-14



Metode pendekatan dalam penelitian ini<sup>9</sup> menggunakan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu menelaah semua undang-undang dan peraturan yang ada hubungannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dan juga adanya gambaran sebagai suatu sistem yang tertutup dengan sifat *comprehensive, all-inclusive* dan *systematic*.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Untuk mendekati pokok permasalahan dalam penulisan tesis ini, spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian preskriptif, menurut Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep hukum, dan norma hukum. Sebagai ilmu terapan ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum.<sup>17</sup>

## 3. Jenis Bahan Hukum

### 1) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini adalah bahan hukum sekunder karena pendekatan yang akan dilakukan adalah pendekatan yuridis normatif. Bahan hukum sekunder dibidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi :<sup>18</sup>

a. Bahan hukum primer yang terdiri dari :

a) Norma dasar Pancasila;

---

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 22.

<sup>18</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.Cit*, hlm. 11-12

- b) Peraturan dasar, Batang Tubuh UUD 1945, ketetapan-ketetapan MPR;
  - c) Peraturan perundang-undangan;
  - d) Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan;
  - e) Yurisprudensi;
  - f) Traktat.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, yang terdiri dari :
- a) Rancangan peraturan perundang-undangan;
  - b) Hasil karya ilmiah para sarjana;
  - c) Hasil-hasil penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya :
- a) Bibliografi;
  - b) Indeks kumulatif.
- 2) Bahan Hukum Primer

Dalam penelitian ini juga diperlukan bahan hukum primer yang berfungsi sebagai pelengkap/pendukung bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer diperoleh melalui wawancara yang bersumber dari keterangan-keterangan Ketua Badan Legislasi DPRD Provinsi Sumatera Selatan dan Kepala Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan..

#### **4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

##### **a. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder diperoleh dengan melakukan inventarisasi peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan serta literatur yang terkait dengan pembentukan peraturan daerah. Selain itu digunakan juga berupa studi kepustakaan, telaah artikel ilmiah, telaah karya ilmiah sarjana dan studi dokumen, termasuk di dalamnya karya tulis ilmiah maupun jurnal yang berkaitan dengan masalah yang diteliti yaitu mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.

##### **b. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer diperoleh dengan cara melakukan wawancara dengan Ketua Badan Legislasi DPRD Provinsi Sumatera Selatan dan Kepala Biro Hukum Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.

#### **5. Metode Penyajian Bahan Hukum**

Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya akan disajikan dalam bentuk uraian yang disusun secara sistematis, maksudnya bahwa bahan hukum sekunder yang diperoleh akan dihubungkan satu dengan yang lainnya dan disesuaikan dengan pokok permasalahan sehingga tercipta satu kesatuan yang utuh.

#### **6. Metode Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum yang telah diperoleh akan di inventarisir dan di analisis secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan dan disusun secara sistematis

yang berasal dari norma-norma hukum, peraturan perundang-undangan dan teori perundang-undangan dan nantinya akan ditarik kesimpulan.

### **G. Sistematika Penulisan**

Pada penulisan tesis ini akan dengan sistematika sebagai berikut :

- BAB I      Pendahuluan, terdiri dari : Latar Belakang; Rumusan Masalah; Ruang Lingkup; Tujuan dan Kegunaan Penelitian; Kerangka Teoritis dan Konseptual; Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.
- Bab II      Tinjauan Pustaka terdiri dari : Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah, Tugas, Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Kedudukan Perda Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.
- Bab III     Hasil Penelitian dan Pembahasan, terdiri dari : Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sumatera Selatan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah (Perda dan Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Bab IV      Penutup, terdiri dari : Kesimpulan dan Saran.

### **DAFTAR PUSTAKA**





## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku dan Hasil Penelitian

- Abdul Wahab Solichin, 1997. *Analisis Kebijakan Dan Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Malang
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Azis Syamsudin, 2011, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah, Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,
- Budi Winarno , 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta
- Faried Ali, 1997, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Fauzan, Muhammad, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah (Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah)*, STAIN Press, Purwokerto.
- Hans Kelsen, 1995, *Teori Hukum Murni Alih Bahasa Sumohadi*, Redinpress, Jakarta,
- Hanitijo Soemitro, Ronny, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Jimly Assidique, 2005, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Konpres, Jakarta,
- , tanpa tahun, *Perihal Undang-Undang*, tanpa penerbit dan kota
- , 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi, Press, Jakarta.
- Joko Widodo, 2001. *Good Governance*. Surabaya : Insan Cendekia
- Irawan Soejito, 1989, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta

- Irfan Islamy, M. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara
- Kansil, C.S.T., 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- , 1979, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Aksara Baru, Jakarta.
- Lele Gabriel, 1999, *Post Modernisme dalam Pengembangan Wacana Formulasi Kebijakan*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, Yogyakarta
- Marbun, B.N. 1983, *Pertumbuhan, Masalah dan Masa depannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Jilid I, Kanisius, Yogyakarta
- Mulyana W. Kusumah, 1986, *Perspektif, Teori, dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta
- Mustopadidjaja AR, 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi Kinerja, Lembaga Administrasi Negara, Republik Indonesia*, Jakarta : Duta Pertiwi Foundation.
- Ni'matul Huda, 2011, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta
- Philip Nonet dan Philip Selznick, 2003, *Hukum Responsif, Pilihan Masa Depan*, Huma, Jakarta
- Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Purbacaraka Purnadi, dkk, 1979, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung.
- Rosjidi Ranggawijaya, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Situmorang, Victor M, 1994, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.



Soedikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, Fika Persada, Jakarta.

Soehino, 2003, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta.

Soenobo Wirjosoegito, 2004, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Widjaja, H.A.W., 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

-----, 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. Grafindo Persada, Jakarta.

## **B.Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 170/16 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banjarnegara.

## **C.Internet**

<http://boyendratamin.com/artikel-9fungsi-legislasi-dprd-dan-pembentukan-peraturan-daerah.html>