



## KAJIAN YURIDIS TERHADAP FUNGSI LEGISLASI DPRD PROVINSI JAWA TENGAH DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Rahma Aulia\*, Fifiana Wisnaeni, Ratna Herawati  
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro  
E-mail : [rahmaaulia1994@yahoo.com](mailto:rahmaaulia1994@yahoo.com)

### Abstrak

Undang-undang RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan daerah dan lembaga legislatif daerah “melaksanakan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan”. Fungsi legislasi merupakan fungsi DPRD untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah.

DPRD Propinsi Jawa Tengah sebagai lembaga legislatif daerah, pada tahun 2015 telah menetapkan program legislasi melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah sebanyak 19 Raperda. Hingga Tanggal 31 Desember 2015 sebanyak 10 (sepuluh) Raperda yang telah ditetapkan menjadi Perda dengan perincian : 4 Perda Merupakan inisiatif DPRD dan 6 Perda merupakan usulan dari Pemerintah Daerah. Oleh karena itu penelitian ini difokuskan pada permasalahan: 1) Bagaimana Proses Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah?, dan 2) Bagaimana fungsi legislasi DPRD Provinsi Jawa Tengah dalam Pembentukan Perda?

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap data sekunder yang berpegang pada segi yuridis dengan metode pendekatan deskriptif analitis dan eksploratif. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yaitu dengan menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif. Data – data yang dibutuhkan meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Metode penyajian data dilakukan pemeriksaan terhadap data-data sekunder yang telah diperoleh. Setelah melalui proses pemeriksaan data-data yang terpilih akan disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis.

Hasil penelitian dapat disimpulkan. *Pertama* : Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Jawa Tengah telah memenuhi ketentuan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang baik ditinjau dari aspek materiil maupun aspek formil. Dari aspek materiil telah mencerminkan materi baik yang mencakup isi, bentuk maupun susunan yang di disertai dengan penjelasan atau keterangan serta Naskah Akademik. Adapun dari aspek formil telah dilakukan pembahasan melalui dua tingkat pembicaraan dan disetujui secara musyawarah mufakat oleh seluruh komisi dan fraksi DPRD Provinsi Jawa Tengah melalui rapat paripurna. *Kedua* : DPRD Provinsi Jawa Tengah didalam menjalankan fungsi legislasi melalui Pembentukan Peraturan Daerah pada tahun 2015 telah menetapkan program legislasi melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah. Sebanyak 19 Raperda telah ditetapkan dan hingga Tanggal 31 Desember 2015 hanya 10 (sepuluh) Raperda yang telah ditetapkan menjadi Perda dengan perincian : 4 Perda Merupakan inisiatif DPRD dan 6 Perda merupakan usulan dari Pemerintah Daerah.

Kata Kunci : Fungsi Legislasi, DPRD dan Peraturan Daerah.

### Abstract

*Indonesian Republic Constitution Number 17 Year 2014 regarding MPR, DPR, DPD, and DPRD states that Regional Representative Council (DPRD) as the regional representative and legislative body which “carrying out the functions of legislating, budgeting, and controlling”. The function of legislating is the function of DPRD to form Regional Regulations, along with Head of Region.*



*During 2015, DPRD of Central Java as the regional legislative body had established 19 Regional Regulation Draft (Raperda) through Agency Formation of Regional Regulation. Until December 31 2015, 10 Raperda had been enacted into Perda with details are as follows: 4 Perda as the initiative coming from DPRD and 6 Perda proposed by The Regional Government. Therefore, this research is focused on: 1. How is the Legislation Process regarding Regional Regulations in Central Java?. 2. How is the function of legislating exercised by DPRD of Central Java in forming Regional Regulations?*

*This research is categorized as normative legal research, which is a research towards secondary data based on juridical aspects, with descriptive, analytical, and explorative method of approach. Besides, this research is made under the descriptive and analytical specification, by picturizing the enacted laws and their relations with the theories and implementations of positive law. Primary, secondary, and tertiary legal materials are needed as the data source of this research. The secondary data will be analyzed first before being chosen and explained systematically.*

*The results of this research are as follows: 1. The establishment of Regional Regulations of Central Java has fulfill the rules, especially Constitution Number 12 Year 2011 regarding The Establishment of Regulations, based on its material and formal aspects. Material aspect includes the content, the form, and the arrangements followed by explanations and academic script. On the other hand, formal aspect means a consensus had been done by the whole commissions and fractions of Central Java's DPRD through a legitimate plenary meeting. 2. During 2015, in exercising its function in legislating through The Establishment of Regional Regulations, DPRD of Central Java had assigned the legislation program through Agency Formation of Regional Regulation. 19 Raperda had been made. Until December 31 2015, only 10 Raperda which enacted into Perda with the details are as follows: 4 Perda as the initiative coming from DPRD and 6 Perda proposed by The Regional Government.*

*Keywords: function of legislating, DPRD, Local regulation*

## I. PENDAHULUAN

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dan lembaga legislatif daerah telah diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3). Sebagai lembaga perwakilan daerah, DPRD merupakan representasi dari rakyat di daerah yang diwakilinya. Sedang sebagai lembaga legislatif daerah menggambarkan bahwa adanya tugas dan tanggungjawab DPRD untuk membuat dan menetapkan perundang-undangan berupa Peraturan Daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki 3 (tiga) fungsi yaitu fungsi legislasi, anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Sedang fungsi anggaran adalah fungsi DPRD bersama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan



wewenang DPRD. Adapun fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah.<sup>1</sup> Pengawasan DPRD dalam pandangan Hanif Nurcholis adalah bersifat politis dalam arti berkaitan dengan implementasi kebijakan politik kepala daerah. Karena itu, pertanggungjawaban gubernur dalam konteks ini adalah pertanggungjawaban politik yaitu semua hal yang berkaitan dengan implementasi kebijakan daerah.<sup>2</sup>

Fungsi DPRD tersebut, baik fungsi legislasi, pengawasan dan fungsi anggaran, fungsi legislasi merupakan fungsi yang sangat strategis. Posisi DPRD memiliki peran primer,<sup>3</sup> dimana diperlukan pembahasan dan persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah terhadap peraturan daerah, meskipun pada prinsipnya kewenangan pembentukan daerah merupakan kewenangan

dari DPRD. Oleh karena itu, apabila peraturan daerah maka telah dibahas dan disetujui bersama antara DPRD dan kepala daerah telah dinyatakan sah dan dapat ditetapkan sebagai peraturan daerah, sekalipun tidak ditandatangani oleh kepala daerah. Hal tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 79 ayat (2) Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi :

“Dalam hal rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah provinsi tersebut disetujui bersama, rancangan peraturan daerah provinsi tersebut sah menjadi peraturan daerah provinsi dan wajib diundangkan.”<sup>4</sup>

Fungsi legislasi DPRD yang merupakan serangkaian tanggung-jawab untuk melakukan pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah harus berpedoman sebagaimana telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan secara teknis juga telah diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum

---

<sup>1</sup> Pasal 316 Undang-Undang RI. Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 182.

<sup>2</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek, Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, (Pen. Pt. Gramedia, Jakarta, 2007), h. 220.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Cet. I, Pen, SinarGrafika, Jakarta, 2010), h. 264.

---

<sup>4</sup> Pasal 79 ayat (2) Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



Daerah. Penyusunan produk hukum yang berbentuk peraturan daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah (Prolegda).<sup>5</sup> Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari eksekutif maupun legislatif.

Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari eksekutif, persiapannya diawali dari kepala daerah memerintahkan kepada pimpinan SKPD untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) berdasarkan Prolegda. Kemudian Pimpinan SKPD menyusun Raperda yang disertai dengan penjelasan atau keterangan dari atau naskah akademik untuk diajukan kepada biro hukum. Setelah melalui tahapan sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, kemudian diserahkan kepada Pimpinan DPRD untuk dilakukan pembahasan.

Apabila penyusunan berasal dari legislatif atau DPRD baik yang diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi atau Balegda, ketentuannya disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang telah melalui pengkajian dan penyesuaian yang terdiri atas :

1. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
2. Sasaran yang akan diwujudkan;
3. Pokok pikiran, ruang lingkup atau obyek yang akan diatur; dan
4. Jangkauan dan arah pengaturan.<sup>6</sup>

Pembentukan peraturan daerah sebagai produk hukum daerah yang bersifat pengaturan selama ini lebih didominasi oleh pemerintah daerah (eksekutif) sebagai pemrakarsanya. Hal tersebut sebagaimana terjadi pada produk Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah. Bahkan selama 13 bulan yaitu sejak bulan Oktober 2015, DPRD Propinsi Jawa Tengah hanya mampu menyelesaikan pembahasan dan pengesahan 4 (empat) peraturan daerah dari 19 (sembilan belas) rancangan peraturan daerah (Raperda) yang telah diprogramkan oleh Badan Legislasi Daerah (Balegda) DPRD Propinsi Jawa Tengah. Karena itu kinerja DPRD Propinsi Jawa Tengah pada tahun pertama telah dikategorikan tidak bagus.<sup>7</sup>

Menyadari akan realitas tersebut, penulis ingin melakukan penelitian pada DPRD Propinsi Jawa Tengah tentang fungsi legislasi dibidang pembentukan peraturan daerah. Penelitian ini lebih difokuskan pada produk hukum DPRD Propinsi Jawa Tengah periode 2014 – 2015. Penelitian ini

---

<sup>5</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri, Pembentukan Produk Hukum Daerah, Permendagri Nomor 1 Tahun 2014, Pasal 16.

---

<sup>6</sup> *Ibid*, Pasal 30 ayat (1).

<sup>7</sup> “Setahun Hanya Empat Perda”, (Suara Merdeka, 16 Oktober 2015), h. 8.



dilakukan dalam rangka penyusunan skripsi pada program Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, dengan judul : “Kajian Yuridis Terhadap Fungsi Legislasi Dprd Provinsi Jawa Tengah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah”.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, ada beberapa permasalahan yang akan diteliti dan dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah?
2. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah?

## II. METODE

Dalam penulisan hukum tentunya diperlukan adanya suatu penelitian. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten.

Adapun penelitian hukum adalah penelitian dengan obyek hukum, baik dalam artian kumpulan peraturan perundang-undangan maupun pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan. Karena itu guna mengarahnya kegiatan penelitian mengenai “Kajian Yuridis terhadap Fungsi Legislasi DPRD Provinsi Jawa Tengah dalam Pembentukan Peraturan Daerah”

ditetapkan metode penelitian sebagai berikut:

### A. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis adalah suatu pendekatan yang mengacu pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>8</sup>, sedangkan pendekatan normatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder terhadap azas-azas hukum serta studi kasus yang dengan kata lain sering disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan<sup>9</sup>. Dalam hal ini permasalahannya terfokus pada “Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah”. Karena itu pendekatan yang akan dikembangkan adalah melakukan kajian secara normatif baik menurut teori maupun ketentuan perundang-undangan. Adapun wawancara terhadap para anggota DPRD atau staf sekretariat DPRD Provinsi Jawa Tengah serta eksekutif, hanya sebagai crosscheck data sekunder.

<sup>8</sup> Roni Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Ghalia Indonesia Jakarta, 1982), h..20

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004) , h.13



## B. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yaitu dengan menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan di atas<sup>10</sup>.

Soerjono Soekanto dalam bukunya yang berjudul Pengantar Penelitian Hukum menyatakan bahwa suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.<sup>11</sup>

Sedangkan istilah analitis mengandung makna mengumpulkan, mengelompokan, menghubungkan dan membandingkan serta memberi makna aspek-aspek, memecahkan problematika menjadi sub-sub problema dan dicari karakteristik tiap sub problema dan keterkaitan antar sub problema yang sedang dibahas.

Dengan adanya objek penelitian dan didukung oleh

data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diungkapkan diharapkan akan memberikan penjelasan secara cermat dan menyeluruh serta sistematis.

## C. Metode Pengumpulan Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan cara studi kepustakaan dan wawancara untuk klarifikasi. Data – data yang dibutuhkan meliputi :

1. Bahan Hukum Primer yang terdiri atas :
  - a. Undang-Undang Dasar 1945
  - b. Undang-Undang Republik Indonesia
    - 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
    - 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
    - 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD
    - 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
    - 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008jo. UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik
  - c. Peraturan DPRD Propinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2014 Tentang

<sup>10</sup> Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia , 1998), h. 97

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, (Raja Grafindo Persada , Jakarta,2004),h. 10.



Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder terdiri dari buku-buku, artikel dan tulisan-tulisan lain yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

## 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah data yang melengkapi dan memperjelas data primer dan data sekunder berupa : Kamus Hukum, Kamus Bahasa Belanda, Kamus Bahasa Inggris, dan Kamus Bahasa Indonesia.

Sedangkan sumber data informasi diperoleh dari responden baik dari kalangan legislatif (DPRD) maupun eksekutif (Pemerintah Daerah) Provinsi Jawa Tengah.

## D. Metode Analisis Data

Data yang sudah dikumpulkan baik yang berupa data dokumenter dan informasi, kemudian dianalisa dengan menggunakan analisa kualitatif.

## E. Metode Penyajian Data

Dalam metode penyajian data ini dilakukan pemeriksaan terhadap data-data sekunder yang telah diperoleh. Pemeriksaan dilakukan untuk memastikan apakah data-data

tersebut dapat dipertanggungjawabkan sesuai kenyataannya atau tidak. Setelah melalui proses pemeriksaan data-data yang terpilih akan disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis. Hasil akhir dari data-data yang tersaji secara sistematis tersebut yang kemudian disusun dalam suatu penulisan hukum dalam bentuk skripsi.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. DPRD Provinsi Jawa Tengah

#### 1. Fungsi Legislasi DPRD

Sesuai ketentuan perundang-undangan yaitu Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pembahasan mengenai fungsi legislasi DPRD Provinsi Jawa Tengah dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) adalah untuk memahami tentang fungsi legislasi DPRD Provinsi Jawa Tengah dalam Pembentukan Perda sesuai dengan tugas dan wewenangnya.

Salah satu tugas dan wewenang DPRD Provinsi Jawa Tengah adalah membentuk Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah bersama Gubernur Jawa Tengah. Karena itu pembahasan ini akan difokuskan pada bagaimana DPRD Provinsi Jawa Tengah menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai dengan fungsi yang dimiliki yaitu dalam membentuk Peraturan Daerah (Perda).



## 2. Keanggotaan DPRD

Jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Tengah yang merupakan produk pemilu legislatif pada Tahun 2014 berjumlah 100 orang, karena jumlah penduduknya lebih dari 11.000.000 (sebelas juta) orang. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 23 ayat (1) dan (2) huruf (g) Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan :

- a. Jumlah kursi DPRD Provinsi ditetapkan paling sedikit 35 (tiga puluh lima) dan paling banyak 100 (seratus).
- b. Jumlah DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada jumlah penduduk Provinsi yang bersangkutan dengan ketentuan : (g) Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 11.000.000 (sebelas juta) orang memperoleh alokasi 100 (seratus) kursi.<sup>12</sup>

## 3. Badan Pembentukan Peraturan Daerah.

Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Provinsi Jawa Tengah memiliki posisi yang strategis terkait dengan fungsi legislasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Sebab disamping bertugas menyiapkan Prolegda

yang berupa Peraturan Daerah (Perda) di lingkungan DPRD Provinsi Jawa Tengah, juga senantiasa berhubungan dengan urusan perundang-undangan khususnya berkenaan dengan Peraturan Daerah (Perda). Karena itu para anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah yang berada di Badan Pembentukan Peraturan Daerah dipandang lebih menguasai dibidang legislasi yaitu pembentukan Peraturan Daerah (Perda).

## B. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah.

### 1. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang No 12 Tahun 2011

Undang-Undang yang mengatur tentang pembentukan Peraturan Daerah (Perda) adalah Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Ketentuan Menteri Dalam Negeri yang mengatur secara teknis penyusunan dan pembentukan Peraturan Daerah (Perda) berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 1 tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD. Kemudian setelah dipandang siap, Pimpinan DPRD Provinsi menyampaikan surat kepada Gubernur. Sebaliknya,

<sup>12</sup> Undang-Undang Pemilu, UU Nomor 8 Tahun 2012. TLN Nomor 5316



bila Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Gubernur, maka Gubernur menyampaikan melalui surat pengantar untuk disampaikan kepada pimpinan DPRD.

Semua Rncangan Peraturan Daerah Provinsi harus selalu disertai Naskah Akademik, kecuali Rancangan Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi dan Perubahan Peraturan Daerah yang hanya mengubah tentang beberapa materi.

## 2. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Berdasarkan Tata Tertib DPRD Provinsi Jawa Tengah

Di dalam Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah, berdasarkan ketentuan Pasal 69 Peraturan DPRD Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah dimana Badan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah merupakan alat kelengkapan DPRD Provinsi Jawa Tengah yang bertugas menyusun Rancangan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Secara khusus dinyatakan bahwa tugas dari Badan Pembentukan Peraturan Daerah tercantum dalam Pasal 69 Peraturan DPRD Provinsi Jawa Tengah No 2 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib DPRD Provinsi Jawa Tengah.

## 3. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Materi Raperda yang telah disiapkan oleh Tim Penyusun senantiasa disertai naskah akademik kecuali Raperda tentang APBD atau Raperda tentang perubahan.

### a. Materi dan Format Raperda

Untuk Raperda yang disertai dengan naskah akademik telah dilakukan pengkajian dan penyesuaian yang mencakup latar belakang dan tujuan penyusunan yang mencakup sasaran yang akan diwujudkan :

- 1) Pokok pikiran, ruang lingkup atau obyek yang akan diatur;
- 2) Jangkauan dan arah pengaturan.

Penyiapan naskah akademik tentang Raperda Provinsi Jawa Tengah selama ini disamping telah dilakukan oleh para team ahli DPRD Provinsi Jawa Tengah, juga telah disiapkan oleh pihak lain yang telah dilakukan kerja sama yaitu dengan pihak perguruan tinggi.

### b. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Propinsi Jawa Tengah dapat berasal dari legislatif atau DPRD dan eksekutif atau Pemerintah Daerah (Pemda). Karena itu mekanisme yang dijalankan adalah sebagai berikut :

Pertama : Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang disiapkan oleh legislatif, baik yang diusulkan oleh anggota DPRD, komisi,



gabungan komisi atau Badan Pembentukan Peraturan Daerah, maka harus disampaikan kepada Pimpinan DPRD. Selanjutnya, Pimpinan DPRD meminta persetujuan kepada para anggota DPRD Propinsi Jawa Tengah melalui Rapat paripurna, apakah Raperda tersebut ditolak atau disetujui menjadi Perda. Jika Raperda tersebut ditolak, tak akan dibahas. Sedang bila Raperda tersebut disetujui untuk dijadikan menjadi Perda, kemudian dilakukan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) melalui Rapat Paripurna. Pansus sebagai pemrakarsa atau inisiator Raperda, kemudian pimpinan Pansus menjelaskan tentang Raperda melalui rapat paripurna dan selanjutnya dilakukan pembahasan. Pembahasan dilakukan di masing-masing komisi. Setelah disetujui didalam pembahasan di komisi, dilanjutkan pembicaraan tahap II melalui Rapat Paripurna untuk dimintakan persetujuan menjadi Perda. Setelah disetujui oleh Rapat Paripurna, maka Pimpinan DPRD menyampaikan materi Raperda kepada Gubernur untuk ditetapkan dan diundangkan.

Kedua : Bila Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) diusulkan oleh eksekutif atau Pemerintah Daerah (Pemda), maka setelah Raperda disusun oleh Tim yang dibentuk melalui Surat Keputusan Gubernur, kemudian materi atau naskah Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) disampaikan pada

Pimpinan DPRD Provinsi Jawa Tengah untuk dibahas.

Beberapa tahapan yang harus dilakukan dalam pembahasan Raperda diantaranya:

### 1. Pembahasan

Didalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dilakukan oleh DPRD dan kepala daerah (Gubernur) untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan tingkat II

Pembicaraan tingkat I, bila Rancangan Peraturan Daerah disiapkan oleh Gubernur, maka Gubernur menyampaikan penjelasan. Jika yang menyiapkan dari DPRD, maka Ketua Pansus yang menyampaikan penjelasan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi Jawa Tengah. Mekanisme yang dijalankan dalam pembahasan raperda telah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Peraturan DPRD Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Setelah Gubernur atau Ketua Pansus memberikan penjelasan, kemudian dilanjutkan pandangan umum fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang dibahas dan mempersilahkan Gubernur atau Pansus untuk memberi



tanggapan atau jawaban mengenai pandangan umum yang disampaikan oleh fraksi. Setelah tanggapan pansus atau bupati dipandang cukup, maka rapat paripurna berakhir, dan pembahasan dilanjutkan di masing-masing komisi bersama dengan pejabat yang ditunjuk oleh Gubernur..

Setelah berakhirnya pembicaraan tingkat I yang meliputi penjelasan Gubernur atau pansus, pandangan umum fraksi dan tanggapan Gubernur atau Pansus atas pandangan yang disampaikan oleh masing-masing fraksi yang ada di DPRD Provinsi Jawa Tengah tentang Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang dibahas, kemudian dilakukan pembicaraan tingkat II melalui Rapat Paripurna untuk melakukan pengambilan keputusan. Sebelum keputusan diambil, diawali dengan laporan pimpinan komisi tentang pendapat fraksi dan hasil pembahasan bersama DPRD dan pejabat yang ditunjuk oleh Gubernur didalam rapat komisi. Setelah proses tersebut dilalui, kemudian pimpinan rapat paripurna meminta pendapat secara lisan kepada para anggota DPRD peserta rapat untuk memberikan persetujuan. Setelah disetujui oleh anggota DPRD peserta rapat, kemudian dilanjutkan pendapat akhir Gubernur.

Disamping itu juga dapat dipahami bahwa dalam pembahasan baik dari pembahasan baik pada

pembicaraan tingkat I hingga pembicaraan pada tingkat ke 2 tidak ada satupun yang bermasalah artinya dalam pembahasan telah sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Produk Hukum Daerah.

## 2. Pengesahan, Penetapan dan Pengundangan.

Dalam pelaksanaan pembahasan Raperda hingga disetujui bersama antara DPRD Provinsi Jawa Tengah dengan Gubernur Jawa Tengah pada rapat paripurna, kemudian dilakukan penandatanganan oleh Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (Perda). Naskah asli sebanyak 4 (empat) rangkap yang telah diberi nomor oleh Biro Hukum untuk ditandatangani Gubernur kemudian didokumentasikan oleh : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD, Sekretaris Daerah (Sekda), Biro Hukum dan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) sebagai pemrakarsa.

Setelah penetapan Raperda menjadi Peraturan Daerah (Perda), kemudian diundangkan dalam lembaran daerah. Pengundangan dalam lembaran daerah tersebut merupakan pemberitahuan secara resmi suatu Peraturan Daerah (Perda) yang memiliki daya ikat bagi masyarakat.



#### 4. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah dalam Program Legislasi Daerah Tahun 2015

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Tengah pada Tahun 2015 telah menetapkan 19 (sembilan belas) Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan 10 Raperda yang berhasil disetujui menjadi Raperda, diantaranya<sup>13</sup> :

Raperda inisiatif DPRD Provinsi Jawa Tengah dan Raperda usulan Pemerintah Daerah (Pemda) Provinsi Jawa Tengah. Raperda yaitu :

- a. PP APBD Provinsi Jateng TA 2014 (Disetujui),
- b. Perubahan APBD Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2015 (Disetujui)
- c. APBD Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2016 (Disetujui).

Raperda inisiatif DPRD Propinsi Jawa Tengah berjumlah 7 (tujuh) yang meliputi:

- a. Pengelolaan Energi di Jawa Tengah (Disetujui),
- b. Keolahragaan Daerah Provinsi Jawa Tengah (Disetujui),
- c. Pelayanan Publik di Jawa Tengah (Disetujui),
- d. Pemberdayaan dan Perlindungan Petani di

- Provinsi Jawa Tengah (Tidak Disetujui),
  - e. Investasi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah (Disetujui),
  - f. Standarisasi Jalan Kolektor Primer dan Sekunder pada Ruas Jalan di Provinsi Jawa Tengah (Tidak Disetujui),
  - g. Perlindungan dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (Tidak Disetujui),
- Adapun Raperda yang merupakan usulan dari Pemerintah Daerah (Pemda) meliputi :
- a. Kearsipan di Provinsi Jawa Tengah (Disetujui),
  - a. Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Brebes-Tegal-Slawi-Pemalang (Disetujui),
  - b. Tanggungjawab sosial perusahaan (Tidak Disetujui),
  - c. Organisasi dan Taata Kerja Perangkat Daeah Provinsi Jawa Tengah (Tidak Diseujui),
  - d. Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Disetujui)
  - e. Perubahan Atas Perda Prov. Jateng No. 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah Provinsi Jawa Tengah (Tidak Disetujui),
  - f. PT BPR dan PT BKK Jateng di Provinsi Jawa Tengah (Tidak Disetujui),
  - g. Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jateng (Tidak Disetujui),
  - h. Raperda tentang Pedoman Pegelolaan Barang Milik Daerah (Tidak Disetujui).

<sup>13</sup> Wawancara dengan Bapak Sukirman, Wakil Ketua DPRD Provinsi Jawa Tengah, Pada Tanggal 19 Januari 2016 di ruang Pimpian DPRD Provinsi Jawa Tengah..



## C. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam rangka Pembentukan Peraturan Daerah Jawa Tengah

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) di Provinsi Jawa Tengah memang lebih banyak dari usulan Pemda. Dari 19 (sembilan belas) Raperda hanya 7 (tujuh) yang merupakan inisiatif DPRD. Hal tersebut memang dapat dimaklumi. Sebab disamping keterbatasan anggota DPRD, baik yang di komisi-komisi maupun di Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Provinsi Jawa Tengah, juga karena kesibukan para anggota DPRD yang terkait dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis di masyarakat. Seperti kesibukannya sebagai pengurus partai politik maupun dalam kegiatannya yang senantiasa berkumpul dengan massa pemilihnya di masing-masing daerah pemilihannya. Namun begitu DPRD Provinsi Jawa Tengah periode 2014 – 2019 cukup berperan aktif dalam menjalankan fungsi legislasi dibanding DPRD periode 2009 – 2014, setidaknya telah memiliki inisiatif 7 (tujuh) Raperda. Dan DPRD sebelumnya pada Tahun 2014, inisiatif dalam pembentukan penyusunan Perda sangat terbatas, yaitu hanya 3 Raperda. Sebab semua Raperda merupakan prakarsa atau usulan dari Pemerintah Daerah (Pemda).

## IV. KESIMPULAN

Dari beberapa hal yang telah penulis uraikan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Jawa Tengah disamping telah memenuhi ketentuan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, juga ketentuan-ketentuan lain yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Peraturan DPRD Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah baik ditinjau dari aspek materiil maupun aspek formil. Dari aspek materiil telah mencerminkan materi baik yang mencakup isi, bentuk maupun susunan yang di disertai dengan penjelasan atau keterangan serta Naskah Akademik. Sedang dari aspek formil telah dilakukan pembahasan melalui dua tingkat pembicaraan dan disetujui secara musyawarah mufakat oleh seluruh komisi dan fraksi DPRD Provinsi Jawa Tengah melalui rapat paripurna.
2. DPRD Provinsi Jawa Tengah didalam menjalankan fungsi



legislasi melalui pembentukan Peraturan Daerah pada tahun 2015 telah menetapkan program legislasi melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah. Sebanyak 19 Raperda telah ditetapkan dan hingga Tanggal 31 Desember 2015 hanya 10 (sepuluh) Raperda yang telah ditetapkan menjadi Perda dengan perincian : 4 Perda merupakan inisiatif DPRD dan 6 Perda merupakan usulan dari Pemerintah Daerah. Sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dan sekaligus sebagai representasi masyarakat Provinsi Jawa Tengah didalam menjalankan fungsi legislasi melalui pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Jawa Tengah bersama Gubernur telah mencerminkan pada fungsi legislasi yang baik. DPRD Provinsi Jawa Tengah telah memproduksi Peraturan Daerah yang meliputi inisiatif dari DPRD maupun usulan pemerintah daerah, juga para anggota DPRD telah memanfaatkan haknya secara optimal dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) sesuai tugas dan kewenangannya.

### **SARAN:**

DPRD Provinsi Jawa Tengah didalam menjalankan fungsi legislasi khususnya didalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) disarankan sebagai berikut :

1. Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) sebagai produk hukum daerah telah diatur dalam perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah dijabarkan secara teknis dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah khususnya mengenai materi dan mekanisme pembahasan Raperda menjadi Perda hingga pengundangannya, karena itu harus dipahami dan dijadikan pedoman dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah (Perda) di Provinsi Jawa Tengah.
2. Keberadaan DPRD Provinsi Jawa Tengah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dibidang legislatif semakin dituntut untuk berperan aktif, maka disarankan kepada anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah untuk membekali diri dengan pemahaman dan kemampuan khususnya dibidang *legal drafting* agar dapat meningkatkan peran khususnya dalam menjalankan fungsi legislasi dibidang pembentukan Peraturan Daerah (Perda).



V. DAFTAR PUSTAKA

**Buku**

- Amran Muslimin, 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung.
- Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 2005, *Negara Hukum*, Prenada, Jakarta.
- Darmansyah, 2003, *DPRD Dan Partai Politik*, Kerjasama Friedrich-Naumann-Stiftung (FNSt) Dengan Pusat Pengkajian Politik Dan Otonomi Daerah (P3OD) Universitas Muhammadiyah Mataram (UMM), Jakarta.
- Franz Magnis Suseno, 1991, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit: Sinar Grafika, Jakarta.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD Dan Kepala Daerah*, PT. Alumni Bandung.
- Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta.
- , 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Manan, Bagir, 2001, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, 1995, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Grafindo Persada, Jakarta.
- Muchsan, 2000, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Padmo Wahyono, 1983, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Roni Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sujamto, 1996, *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.



Syaukani, Dkk, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar dan PUSKAP, Yogyakarta.

TIM ICCE UIN Jakarta, 2005, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Amandemen I – IV*.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, *Tentang MPR-DPR-DPD- DPRD*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, *Tentang Pemerintahan Daerah*, Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125.

Undang-Undang RI Nomor 12 tahun 2011, *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011, *Tentang Partai Politik*.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015, *Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 37.

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 138.

#### **Berita Dalam Surat Kabar**

*“Setahun Hanya Empat Perda”*, (Suara Merdeka, 16 Oktober 2015), h. 8.

#### **Wawancara**

*Wawancara dengan Bapak Sukirman*, Wakil Ketua DPRD Provinsi Jawa Tengah, Pada Tanggal 19 Januari 2016 di ruang Pimpinan DPRD Provinsi Jawa Tengah