

BAB I

PENDAHULUAN

LATAR BELAKANG MASALAH

Membicarakan soal Otonomi Daerah di Indonesia, akan tetap menarik. Lebih-lebih belakangan ini setelah diperlakukannya Undang- Undang terbaru mengenai hal tersebut, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Tetap menarik karena sebenarnya semua orang menyadari, bahwa dalam suatu negara kesatuan, yang memiliki wilayah demikian luas, dengan keanekaragaman yang sangat kompleks seperti Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemberian otonomi kepada daerah adalah sesuatu yang mutlak.

Kesadaran akan mutlaknya Otonomi Daerah sudah dimulai oleh para pendiri dan pembentuk republik ini, yaitu tercantum pada Pasal 18 UUD 1945.

Dalam Pasal 18 UUD 1945 secara tegas diatur bahwa wilayah Indonesia terbagi dalam wilayah besar dan kecil yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan asal usul dan keistimewaan daerah yang bersangkutan, yang akan ditetapkan dalam Undang –undang.

Dalam penjelasan Pasal 18 disebutkan bahwa yang bersifat otonom atau daerah administrasi belaka, semuanya akan ditetapkan dengan Undang-undang.

Rumusan tersebut memberikan perintah bahwa disamping daerah otonom, juga dikenal daerah administratif (yang tidak memiliki Dewan Perwakilan Rakyat) karena merupakan wilayah kerja aparat pemerintah pusat di daerah, seperti propinsi, karesidenan, kawedanan dan kecamatan.

Di daerah yang bersifat otonom akan bersendi atas dasar musyawarah dengan diadakannya DPRD sebagai wadah musyawarah yang dilandasi rasa tanggung jawab guna mencapai Tujuan Nasional yang dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945.

Karenanya landasan pemberian kepada daerah adalah mengutamakan kepentingan rakyat di daerah tetapi juga memperhatikan kepentingan seluruh rakyat dan Negara Kesatuan RI. Jadi jelas bahwa pemberian otonomi daerah bertujuan untuk pengembangan daerah berupa peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah dalam rangka pembangunan kesejahteraan rakyat seluruh Indonesia.

Mengenai pengaturan daerah otonomi ini dahulu diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, akan tetapi karena dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah serta dalam menghadapi perkembangan keadaan, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan kewenangan yang luas kepada daerah secara proporsional dengan peraturan dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah maka UU No. 5 Tahun 1974 perlu diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah adalah :

- a. Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (Medebewind).

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

Pengertian daerah otonomi itu diatur dalam Pasal 1 huruf (h) UU No. 22 Tahun 1999 yaitu; kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Sedangkan Pasal 2 UU No. 22 Tahun 1999, ditentukan bahwa wilayah negara kesatuan RI dibagi dalam daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang bersifat otonom. Sedangkan daerah propinsi berkedudukan juga sebagai wilayah administratif.

Dalam Pasal 18 huruf (d) UU No. 22 Tahun 1999 disebutkan tentang tugas dan wewenang DPRD yaitu bersama dengan gubernur, bupati atau walikota membentuk peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain.

Dalam Pasal 19 huruf (f) UU No. 22 Tahun 1999 DPRD mempunyai hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 43 huruf (g) UU No. 22 tahun 1999 disebutkan kepala daerah berkewajiban mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD.

Mengenai Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 69 UU No. 22 Tahun 1999, yang berbunyi Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah (PERDA) atas

persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabarannya lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini terdapat dalam Pasal 70 UU No. 22 Tahun 1999.

Selain itu Peraturan Daerah juga diatur dalam Pasal 71, Pasal 72, Pasal 73 dan Pasal 74 UU No. 22 Tahun 1999.

Mengenai pembentukan PERDA ini diatur juga dalam undang-undang atau peraturan hukum lainnya. Untuk menelusuri keberadaan PERDA dalam sistem hukum nasional Indonesia dapat diawali dengan :

- UUD 1945 Pasal 18
- Tap MPR No. III/2000, Tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
- UU No. 22 Tahun 1999, Tentang Pemerintahan Daerah
- PP No. 25 Tahun 2000, Tentang Keuangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonomi

Sedangkan pembentukan mengenai PERDA ini diatur lebih lanjut dengan mendasarkan :

- Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 21 Tahun 2001, Tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-produk Hukum Daerah
- Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 22 Tahun 2001, Tentang Bentuk Produk-produk Hukum Daerah

- Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 23 Tahun 2001, Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah
- Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 24 Tahun 2001, Tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Penyusunan PERDA secara teori perancangan hukum meliputi kegiatan :¹⁾

- (i) Penyusunan rancangan akademik
- (ii) Perancangan
- (iii) Pembahasan
- (iv) Pengesahan
- (v) Pengundangan

Menyusun Perda, sebagaimana menyusun hukum pada umumnya, bukan pekerjaan mudah dan tidak murah. Ia memerlukan keterampilan / keahlian. Selain itu hendaknya disadari bahwa membentuk Perda pada dasarnya merupakan penyusunan rencana kegiatan. Rencana kegiatan antara lain penyiapan peraturan pelaksanaan, penyiapan sarana prasarana penegakan, termasuk sumber daya manusia yang ditugasi, anggaran penegakan dan sosialisasi pada masyarakat yang dituju Perda, untuk menyiapkan masyarakat agar tidak bergejolak (sosialisasi). Kesemuanya dimaksudkan agar Perda dapat berlaku efektif. Hal itu semua dapat dipahami oleh orang yang berpraktek / bertujuan atau orang yang pernah bertugas di bidang perancangan hukum. Perancangan Perda merupakan kristalisasi dan ekspresi ke dalam bentuk baku materi muatan Perda. Ia merupakan kegiatan pengembangan dan penyiapan perangkat hukum yaitu Perda berdasarkan kaidah perancangan Perda

(proses perancangan Perda, bentuk resmi Perda dan teknik perancangan Perda). Merancang dan membentuk Perda bukan untuk masa sekarang, melainkan untuk masa datang. Oleh karena itu merancang Perda memerlukan kemampuan menjelaskan dan perkiraan (prediksi) kecenderungan masa datang agar Perda mampu berlaku lama, sungguhpun sebagai hukum tertulis, Perda cenderung ketinggalan oleh waktu dan perkembangan masyarakat. Merancang Perda ibaratnya merajut masa datang sesuai dengan tujuan hukum; kepastian hukum; keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan uraian tadi, maka penulis ingin mengetahui bagaimana tata cara pembuatan suatu peraturan daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah terutama di kota Semarang, sehingga penulis tertarik ingin mengkaji lebih dalam tentang "PROSES PEMBUATAN PERDA DALAM RANGKA MELAKSANAKAN OTONOMI DAERAH DI KOTA SEMARANG".

II. PERUMUSAN MASALAH

Perumusan masalah ini dimaksudkan untuk menuangkan pokok-pokok pikiran secara sistematis dan jelas mengenai hakikat permasalahan yang penulis kemukakan.

Sebagai gambaran, penulis akan mencoba merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah proses dan tata cara penyiapan rancangan suatu peraturan daerah?

2. Bagaimanakah pengundangan Perda yang sah menurut UU No. 22 Th. 1999 ?
3. Siapa yang dapat membatalkan Perda ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Dengan penelitian masalah ini, penulis ingin mendapatkan suatu pemecahan agar diperoleh suatu gambaran tentang proses pembuatan Perda dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah di kota Semarang. Oleh karena itu, tujuan utama dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui proses dan tata cara penyiapan rancangan suatu peraturan daerah dari eksekutif dan legislatif.
2. Mengetahui keberlakuan Pengundangan yang sah menurut UU No. 22 Tahun 1999.
3. Mengetahui cara bagaimana membatalkan Perda.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis dapat berguna dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya tentang proses pembuatan PERDA dalam kaitannya dengan otonomi daerah.
2. Secara praktis, diharapkan dapat berguna pada pengaturan secara langsung pada proses pembuatan Perda atau dapat dipergunakan dalam mengambil kebijaksanaan yang lebih baik bagi pihak-pihak yang terkait.

E. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif, yaitu suatu penelitian yang menekankan pada norma-norma hukum atau kaidah-kaidah hukum yang berlaku yang berkaitan dengan Peraturan Daerah.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi Penelitian dalam skripsi ini adalah termasuk deskriptif analitis yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan di atas.

3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum.

Penulis berusaha mengumpulkan bahan hukum sebanyak mungkin yang berkaitan dengan penelitian ini. Penulis mempergunakan bahan hukum yang terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan jenis bahan hukum yang diperoleh dari berbagai peraturan-peraturan perundang-undangan seperti ketentuan dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, Surat Keputusan Menteri, Peraturan Daerah, Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan jenis bahan hukum pendukung yang berfungsi mendukung bahan hukum primer yang telah disajikan seperti hasil-hasil penelitian berupa: dokumen, artikel, risalah.

4. Metode Analisis Bahan Hukum.

Bahan Hukum yang didapat akan dianalisa secara kualitatif, yaitu data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisa secara kualitatif untuk mendapatkan kesimpulan yang mengandung kebenaran obyektif.²⁾

E. SISTEMATIKA SKRIPSI

Skripsi ini terbagi menjadi empat bab atau bagian. Masing-masing bab terbagi lagi dalam beberapa sub bab atau sub bagian. Secara terperinci sistematikanya adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Di dalam bab ini penulis menguraikan persoalan yang berhubungan dengan pembuatan skripsi yaitu tentang Latar belakang penelitian, Perumusan masalah, Tujuan penelitian, Kegunaan penelitian, Metode penelitian dan Sistematika penelitian.

²⁾ *Benny Hanitjo Soemtro, Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Semarang, 1988, hal. 35*

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Di dalam bab ini penulis menguraikan tentang sejarah perundang-undangan Otonomi Daerah di Indonesia, pengertian dan hakekat peraturan daerah, ketentuan-ketentuan materiil dan formil suatu Perda, keberadaan Perda dalam sistem hukum nasional Indonesia, penyelenggara pemerintahan daerah berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

Prinsip penyelenggara pemerintah daerah dan Azas-asis penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISA DATA

Di dalam hasil penelitian dan analisa data ini, penulis akan menguraikan tentang proses dan tata cara penyiapan rancangan suatu peraturan daerah, bentuk perda, bagaimana kesahan keberlakuan Perundangan Perda menurut UU No. 22 Th. 1999, dan penulis juga membahas tentang Bahasa Hukum yang digunakan dalam penyusunan Perda.

BAB IV : PENUTUP

Setelah penulis membahas berbagai persoalan dan kasus dalam skripsi ini, maka selanjutnya dalam bab penutup penulis membuat kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan. Di samping itu juga menyajikan

saran-saran yang penulis kemukakan sebagai sumbangan pikiran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan proses pembuatan PERDA.

