

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peran serta masyarakat dalam ikut serta dalam pembangunan bangsa dan negara sangat diperlukan, karena dengan keikutsertaan seluruh rakyat akan dapat memberikan kontribusi dan masukan materiil dan spirituil. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan suatu negara, pastilah harus memiliki rakyat. Tanpa rakyat, tidak akan terbentuk suatu pemerintahan atau negara. Dalam urusan pemerintahan yang demokratis, maka secara kelompok rakyat mewakili utusannya dalam lembaga resmi pemerintahan untuk menyalurkan aspirasi dan keinginan masyarakat dalam pembangunan bangsa melalui wakilnya tersebut. Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, merupakan wakil rakyat yang dapat membuat Raperda. Amanah rakyat yang diberikan kepada DPRD selaku wakil rakyat dalam segala bidang, tentunya harus dijalankan dengan baik sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sikap keterbukaan dan rasa hormat DPRD kepada rakyat tentunya wajib dimiliki.

Kenyataan di lapangan sekarang ini, fungsi DPR atau DPRD dalam menggunakan haknya dalam membuat rancangan peraturan perundang-undangan, bersifat tertutup. Artinya bahwa setiap kali DPRD membuat rancangan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan, tidak banyak melibatkan masyarakat secara luas.¹ Sering terlihat setiap kali anggota

¹ Wawancara dengan Drs. Bambang Agus Rochim Ketua Baleg DPRD Kabupaten Pemalang, Senin 4 Juli 2011

DPRD melakukan sidang-sidang paripurna, sering bersifat tertutup dan tidak boleh orang lain mengikuti jalannya persidangan² (walaupun sidang dibuka terbuka untuk umum).

Pelimpahan kewenangan itu disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat/DPRD dalam menjalankan fungsi *Legislasi*, *Budgeting* dan *Controlling*. Karena diharapkan dengan “Otonomi Daerah Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD mampu meningkatkan fungsi pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-undang”, demikian ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (7) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang”.

Jelaslah, bahwa berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah. Adapun susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah dimaksud diatur dengan Undang-undang.

² Ibid

Berkaitan dengan hal tersebut, sejak Indonesia merdeka pernah diberlakukan beberapa Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, sebagai berikut :

1. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
3. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
4. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
5. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
6. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
7. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
8. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
9. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.³ Sejalan dengan amanat tersebut, maka untuk menyesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, dibentuklah Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berlaku sekarang ini.

Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Asas otonomi yang dimaksudkan disini

³ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

adalah otonomi yang seluas-luasnya, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (5) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Ketentuan ini mempunyai makna, bahwa daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan kecuali yang menjadi urusan Pemerintah Pusat.

Prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, daerah akan dapat lebih cepat dalam mewujudkan kemajuan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran serta, dan prakarsa masyarakat. Di samping itu daerah dapat lebih mandiri dalam menentukan kebijakannya, sehingga daerah dapat melaksanakan urusan-urusan pemerintah daerah sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.⁴

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya, daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam bentuk peraturan daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

⁴ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa Undang-undang tentang pemerintah daerah yang berlaku saat ini adalah Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun ketentuan mengenai peraturan daerah diatur dalam Pasal 236 sampai dengan Pasal 257. Materi yang mengatur pembentukan peraturan daerah memuat ketentuan-ketentuan baru yang belum pernah diatur oleh Undang-undang tentang pemerintahan daerah sebelumnya. Ketentuan-ketentuan dimaksud antara lain, asas-asas yang terkandung dalam materi muatan peraturan daerah, dan adanya hak masyarakat untuk memberikan masukan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah, serta dimuatnya ketentuan penyebarluasan rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah yang telah diundangkan dalam lembaran daerah.

Dimuatnya ketentuan-ketentuan baru tersebut akan menyempurnakan tata cara pembentukan peraturan daerah yang telah berjalan selama ini. Hal ini yang perlu disimak lebih lanjut dalam prosedur pembentukan peraturan daerah adalah dimuatnya hak masyarakat untuk memberikan masukan dalam penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 237 ayat (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda”. Ketentuan sejenis juga dimuat dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu pada Bab XI tentang Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang

dalam Pasal 96 menyatakan “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Undang-undang dan rancangan peraturan daerah”.

Hak masyarakat (publik hearing) untuk memberikan masukan dalam penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah sejalan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab. “Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat”.⁵

Dapat memberikan masukan terhadap pembentukan suatu rancangan peraturan daerah, tentunya masyarakat harus mengetahui adanya rancangan peraturan daerah yang akan atau sedang dibahas. Oleh karena itu dalam Pasal 253 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur mengenai DPR dan Kepala Daerah wajib melakukan penyebarluasan, DPR dan Kepala Daerah yang dikoordinasikan alat-alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani pembentukan perda. Diaturinya ketentuan tersebut, dimaksudkan agar masyarakat bisa memberikan masukan terhadap materi muatan rancangan peraturan daerah dimaksud.

Adapun penyebarluasan rancangan peraturan daerah terkait dengan salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 237 ayat (1) Undang-

⁵ Penjelasan Umum angka 1. Dasar Pemikiran huruf b aliena ke 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ialah “asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat”.

Yang dimaksud asas “keterbukaan adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.⁶

Penyelenggaraan pemerintah daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya merupakan kesempatan dan keleluasaan bagi daerah untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Oleh karena itu penyelenggara pemerintahan daerah dalam menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan dalam bentuk peraturan daerah harus memperhatikan aspirasi atau masukan dari masyarakat.

Di samping itu kebijakan tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. “Peraturan daerah itu perwujudan kehendak dari pihak yang berwenang menetapkannya yaitu Kepala Daerah dengan persetujuan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan, dan harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.”⁷

⁶ Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁷ Irawan Soedjito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1989 (selanjutnya disingkat Irawan Soedjito I) halaman 9

“Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”, demikian ditegaskan dalam Pasal 240 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun penyusunan rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Kepala Daerah.

Sebagai sesama penyelenggara pemerintahan daerah, baik Kepala Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sama-sama memiliki hak dalam membuat kebijakan daerah, sehingga antara kedua lembaga tersebut harus selalu membangun hubungan kerja yang saling mendukung sesuai dengan fungsi masing-masing.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah.⁸

“Secara filosofis hubungan kemitraan tersebut mempunyai aspirasi terciptanya stabilitas dalam penyelenggara pemerintahan daerah sebagai *conditio sine qua* untuk mengemban otonomi yang lebih besar.”⁹

Masyarakat berhak memberikan masukan terhadap setiap rancangan peraturan daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun yang berasal dari Kepala Daerah. Hal masyarakat tersebut tercantum dalam Pasal 237 ayat (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan dimuatnya ketentuan tersebut mengisyaratkan

⁸ Penjelasan Umum angka 4. Pemerintahan Daerah aliena 8 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

⁹ HAW. Widjaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, halaman 96.

adanya proses demokratisasi dalam merumuskan kebijakan yang menyangkut dengan kehidupan masyarakat.

Berkaitan dengan nuansa reformasi yang kental dengan demokratisasi dalam berbagai kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat, maka sudah saatnya setiap pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara demokratis, yaitu dengan melibatkan semua elemen yang ada dalam masyarakat. Di samping itu harus pula mendasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Pasal 236 ayat (4) dan Pasal 237 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. “Ada tiga landasan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan daerah”,¹⁰ yaitu :

1. Landasan filosofis;
2. Landasan yuridis;
3. Landasan politis;

Suatu rancangan peraturan daerah sebelum dibahas oleh Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah harus terlebih dahulu dilakukan penyebarluasan kepada masyarakat. Pasal 253 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah masyarakat :

“(2) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dan DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD.

¹⁰ Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989, halaman 7

- (4) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari Bupati/Walikota dilaksanakan oleh sekretariat Daerah”.

“Maksud ‘penyebarluasan’ dalam ketentuan ini adalah agar khalayak ramai mengetahui adanya rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang dibahas di Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah guna memberikan masukan atas materi yang sedang dibahas”.¹¹

“Apabila kita mengakui bahwa rakyatlah sumber dari semua kekuasaan (kedaulatan rakyat), maka sudah sewajarnya pula rakyat berhak memperoleh informasi yang benar, sehingga dapatlah diperoleh semacam pedoman bernegara yang memadai bagi suatu masyarakat yang sedang berkembang dan sedang membangun”.¹²

Penyebarluasan rancangan peraturan daerah bertujuan agar masyarakat dapat mengetahui adanya suatu rancangan peraturan daerah yang akan atau sedang dibahas, sehingga masyarakat dapat memberikan masukan atas materi suatu rancangan peraturan daerah. Lain dan pada itu masyarakat memang berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 253 ayat (5) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Suatu hal yang masih sulit untuk dipungkiri, bahwa kebiasaan selama ini penyelenggara pemerinrahan daerah cenderung tertutup dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan-kebijakan. Bahkan seringkali memaksakan

¹¹ Diambil dari Penjelasan Pasal 88, 89 dan 90 Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Karena dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 142 tidak diberikan penjelasan.

¹² Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1986 (selanjutnya disingkat Padmo Wahjono I), halaman 29-30.

kehendaknya serta mempergunakan kekuasaannya dalam menetapkan kebijakannya. Apalagi posisi penyelenggara pemerintahan daerah relatif lebih kuat bila dibandingkan dengan masyarakat. Di samping itu lingkungan birokrasi masih terkesan angkuh dan angker dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal-hal yang demikian inilah antara lain yang menjadi penyebab masyarakat enggan/malas berurusan atau berhubungan dengan lingkungan birokrasi. “Pengalaman dalam kehidupan sehari-hari menunjukkan bahwa keluhan, saran atau kritik masyarakat tersebut sering tidak ditanggapi dengan baik dan benar”.¹³

Kondisi lingkungan birokrasi yang demikian itu, jelas kurang dapat merangsang masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah. Karena dengan kondisi yang demikian itu, masyarakat merasa tidak akan dapat leluasa atau kurang adanya kebebasan dalam memberikan masukan terhadap rancangan peraturan daerah.¹⁴ Pada akhirnya dapat berakibat bahwa kebijakan yang ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat, sehingga kemungkinannya sulit untuk bisa diterima oleh masyarakat. Oleh karena itu sudah semestinya bila hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah dijamin dan diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas penelitian dengan judul “*Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pengawasan, Pengendalian dan*

¹³ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara.

¹⁴ Wawancara dengan Bp. Drs. Muslim Sekretariat DPRD Kab. Pematang

Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban masyarakat di kabupaten pematang”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, masalah pokok yang akan diteliti dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2012 tentang Pengawasan Pengendalian dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban masyarakat di kabupaten pematang.
2. Kendala dan Solusi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban masyarakat di kabupaten pematang.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk memperoleh gambaran tentang Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pengawasan, Pengendalian dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban masyarakat di kabupaten pematang.

- b. Untuk melihat kendala dan solusi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) Untuk Mewujudkan Ketentraman Dan Ketertiban Masyarakat Di Kabupaten Pematang Jaya.

2. Manfaat Penelitian

- a. Secara teoritis berguna sebagai upaya Pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya, khususnya hukum Tata Negara.
- b. Secara praktis, sebagai tambahan informasi atau referensi bagi pengambil keputusan mengenai hukum Tata Negara di Indonesia untuk dijadikan bahan dalam Fungsi Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) Untuk Mewujudkan Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat Di Kabupaten Pematang Jaya.

D. Kerangka Pemikiran

Sasaran dalam penulisan ini adalah Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, oleh karena itu untuk mengetahui dengan jelas Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, khususnya yang menyangkut tata cara Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah dan juga dapat diketahui prosedur pembentukan peraturan daerah.

Peraturan daerah merupakan salah satu peraturan perundangundangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berkaitan dengan hal ini, maka perlu diketahui bagaimana asas-asas umum pembentukan perundang-undangan yang baik, teori kedaulatan rakyat, pengertian demokrasi, negara kesatuan, dan teori peran serta masyarakat.

Untuk itu perlu diketahui terlebih dahulu pengertian tentang peraturan daerah. Dalam Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan “Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Bupati/Wali Kota.

Menurut Amiroedin Syarif, peraturan daerah adalah “peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah di daerah dalam melaksanakan otonomi daerah”.¹⁵ Sedangkan Irawan Soedjito memberikan pengertian lebih rinci lagi, Peraturan daerah yaitu perwujudan kehendak dari penguasa daerah yang berwenang menetapkannya yaitu Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan, dan harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.¹⁶

Suatu peraturan daerah dapat dikatakan baik, yaitu apabila dalam pembentukannya memperhatikan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginsel van behoorlyke regelgeving*) ialah asas yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi

¹⁵ Amirudin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, halaman 54.

¹⁶ Irawan Soedjito I, loc.cit., halaman 9

penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.¹⁷

Adapun asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang dikenal adalah¹⁸ :

- (a) Undang-undang tidak berlaku surut;
 - (b) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai tingkat yang lebih tinggi pula;
 - (c) Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan Undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatannya sama;
 - (d) Undang-undang yang berlaku belakang membatalkan Undang-undang yang berlaku terdahulu;
 - (e) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
 - (f) Undang-undang sebagai sarana untuk dapat semaksimal mungkin mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan atau pelestarian supaya pembuat Undang-undang tidak sewenang-wenang atau Undang-undang itu sendiri tidak mati sejak diundangkan maka perlu dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut :
- II.1 Syarat keterbukaan;
 - II.2 Memberikan hak kepada anggota masyarakat untuk mengajukan usul tertulis kepada penguasa, dengan cara-cara :
 - (A) Penguasa setempat mengundang mereka yang berminat untuk menghadapi suatu pembicaraan penting yang menyangkut suatu peraturan bidang tertentu;
 - (B) Suatu departemen mengundang organisasi-organisasi tertentu untuk memberikan usul-usul tentang rencana Undang-undang tertentu;
 - (C) Acara dengar pendapat di DPR;
 - (D) Pembentukan komisi-komisi penasehat yang terdiri dari tokoh-tokoh dan ahli-ahli yang terkemuka.

Sebagai landasan yuridis, yang merupakan ketentuan hukum positif dalam pembentukan peraturan daerah, telah diatur ketentuan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu dalam Pasal 236

¹⁷ A. Hamid S. Attamimi, *“Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV.* Disertai Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990, halaman 313.

¹⁸ Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghali Indonesia, Jakarta, halaman 98-99.

dan Pasal 237 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 236 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan :

1. Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
2. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.
3. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat 1 memuat materi muatan :
 - a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
4. Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat 3 Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 237 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan Materi muatan Perda mengandung asas :

1. Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang bertumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
4. Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dilakukan secara efektif dan efisien.

Oleh karena asas pembentukan Perda tersebut di atas merupakan ketentuan hukum positif, maka dalam praktek pembentukan peraturan daerah asas inilah yang harus dianut. Artinya setiap pembentukan peraturan daerah harus berdasarkan pada asas sebagaimana tersebut di atas.

Negara Republik Indonesia berdasarkan atas kedaulatan rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”.

Dalam negara yang berdasarkan atas kedaulatan rakyat, maka kekuasaan tertinggi negara ada pada rakyat, termasuk kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan. Demikian pula pendapat Immanuel Kant yang mengatakan, bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada warga negaranya. Kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas menurut peraturan perundang-undangan, sedangkan peraturan perundang-undangan yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka dengan demikian peraturan perundang-undangan itu adalah penjelmaan

dari pada kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.¹⁹

Dalam hal ini rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku dan tidaknya suatu peraturan perundang-undangan dan untuk menjalankan serta mengawasi pelaksanaannya. Dengan kata lain, rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan maupun pengawasan terhadap produk-produk hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan yang berkaitan dengan nasib dan masa depannya sebagai pemilik negara.²⁰

Setiap negara yang berdasarkan atas kedaulatan rakyat, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan menganut sistem demokrasi. Demokrasi menurut istilah berarti pemerintahan oleh rakyat, yang dengan demikian mendasarkan hal ihwal kenegaraannya pada kekuasaan rakyat, sehingga rakyatlah yang berdaulat.²¹

Demokrasi sebagai landasan hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memerintahkan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk didalamnya menentukan kebijaksanaan negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.²²

Pengertian pokok dari demokrasi modern adalah terdapatnya badan perwakilan rakyat yang perannya untuk mewujudkan demokrasi dalam arti

¹⁹ Soehio, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, halaman 161

²⁰ Jimly Assiddiqiw, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konsistensi dan Pelaksanaannya*, Ichtiar Baru Van Hoeven, Jakarta, 2004, halaman 41.

²¹ Padmo Wahjono, *opc.it.*, halaman 75

²² Delian Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Rajawali, Jakarta, 1993, halaman 207.

formal. Sedangkan dalam arti material badan perwakilan rakyat memiliki fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat serta mengawasi tindakan eksekutif.²³

Hukum yang berlaku dalam suatu negara hukum haruslah yang terumus secara demokratis, yaitu hukum yang memang dikehendaki oleh rakyat.²⁴ Pendapat ini sejalan dengan Kranenberg yang mengatakan, bahwa hukum positif tidak dapat ditetapkan menurut atau kesadaran pemerintah, akan tetapi harus memperhatikan rasa hukum atau kesadaran hukum masyarakat. Sebab kalau tidak demikian, artinya pemerintahan melakukan tindakan atau melaksanakan kekuasaannya dengan tidak pantas.²⁵

Negara, apabila ditinjau dari susunannya akan menghasilkan dua kemungkinan bentuk susunan, yaitu :

1. Negara yang bersusun tunggal, yang disebut Negara Kesatuan;
2. Negara yang bersusun jamak, yang disebut Negara Federasi.²⁶

“Negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat di mana seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintahan (pusat) yang mengatur seluruh daerah.”²⁷

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”.

²³ I Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi*, Abardin, Bandung, 1990, halaman I.

²⁴ Padmo Wahjono, *op.cit.*, halaman 8.

²⁵ Soehino, *op.cit.*, halaman 158

²⁶ *Ibid.*, halaman 224

²⁷ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, halaman 71

Dalam negara kesatuan tidak mengenal bagian/daerah yang lepas dari atau sejajar dengan negara, sehingga tidak mungkin ada negara di dalam negara. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan harus terdapat keserasian antara pemerintah pusat (negara) dengan pemerintah daerah, agar kesatuan negara dapat tetap terjaga.²⁸ Artinya, kekuasaan apapun yang dimiliki oleh berbagai daerah dikelola sebagai suatu keseluruhan oleh pemerintah pusat, dan diselenggarakan menurut kebijakan pemerintah pusat.²⁹ Berkaitan dengan itu, pemerintahan daerah dalam menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dengan peraturan daerah, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sementara itu, fungsi legislasi ada 2 pengertian; pertama kewenangan pembentukan undang-undang dalam pengertian hukum tata negara, “kewenangan” (authority gezag) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang tertentu pemerintahan.

Berdasarkan pengertian itu, wewenang pembentukan undang-undang adalah kekuasaan pembentukan undang-undang antar DPR dan Presiden sebagaimana diatur dalam pasal 5 ayat (1) pasal 20 baik sebelum perubahan maupun setelah perubahan UUD 1945 Kedua maupun pembentukan Undang-undang (*Law-Making Proses*) yang merupakan rangkaian kegiatan yang terdiri dari (1) Prakasa pengajuan rancangan Undang-undang, (2) Pembahasan

²⁸ Irawan Soedjito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983 (selanjutnya disingkat Irawan Soedjito II) halaman I.

²⁹ C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk konstitusi dunia*, Terjemahan SPA Teamwork, Editor Derta Sri Widowetie dan Waliyati Handayani, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, halaman 87

Rancangan Undang-undang (3) Persetujuan Rancangan Undang-undang (4) Pengesahan Rancangan Undang-undang menjadi Undang-undang dan (5) Pengundangan dalam Lembaran Negara, Rangkaian kegiatan itu didasarkan kepada ketentuan pasal 1 ayat 1 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.³⁰

Yang menyatakan :

Pembentukan “Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya di mulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.”

Begitu juga untuk menjelaskan fungsi legislasi setelah perubahan UUD 1945, digunakan UUD 1945 hasil perubahan dan UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, tidak hanya itu, untuk mengetahui proses pembentukan Undang-undang setelah perubahan UUD 1945 didalami juga Tatib DPR 1999-2006 dan Tatib DPD 2004 terakhir, yang tidak kalah pentingnya juga dikemukakan proses pembentukan Undang-undang sebagaimana diatur dalam UU No. 12 tahun 2011 dan merupakan satu-satunya Undang-undang yang merupakan pelaksanaan pasal 22 A UUD 1945 yang menyatakan ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentuk Undang-undang diatur dengan Undang-undang.³¹

³⁰ Made Subawa, 2003, *Implikasi Yuridis Pengalihan Kekuasaan Membentuk Undang-undang terhadap Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya hal.143

³¹ Saldi Isro, *Pergeseran fungsi legislasi, menguatnya model legislasi parlement dalam sistem presidensial Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada.2010

Dari beberapa pendapat di atas kaitannya dengan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Pematang Jaya dalam pembentukan peraturan daerah adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum (Peraturan Daerah) menjadi, yang merupakan pikiran-pikiran Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya dan DPRD Kabupaten Pematang Jaya yang dirumuskan di dalam Peraturan-peraturan Daerah.

Sistem Negara Hukum yang dianut sebagaimana Negara Kesatuan Republik Indonesia UUD 1945, Negara hukum mengandung arti negara hukum dalam arti formal dan arti material Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (Machtstaat), dengan demikian konsekwensinya harus menjunjung tinggi hukum yang berlaku, pemerintah dan semua lembaga-lembaga negara lainnya dalam melakukan sesuatu tindakan harus berlandaskan hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Hukum pada umumnya diartikan dalam perspektif sebagai gejala sosial atau fenomena sosial, apabila dipandang dari sudut budaya yang berfungsi untuk menerapkan pola-pola perilaku tertentu terhadap individu-individu dalam masyarakat. Dengan memandang hukum sebagai norma sosial disini terkandung makna bahwa hukum sebenarnya merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat.³²

Mochtar Kusuma Atmadja, mengemukakan bahwa pengembangan suatu pemikiran yang tepat di Indonesia adalah pemikiran hukum yang

³² Soeryono Soekanto, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Bathara Karyo Aksara, Jakarta, 1977 hal.16

diilhami oleh Sociological Juris Prudence. (Yurisprudensi Sosiologi) maupun pragmatic legal realisme (hukum pragmatis realis), inti pemikiran yang timbul adalah, PERTAMA : bahwa hukum itu dapat digunakan sebagai sarana pembaharuan masyarakat; KEDUA : hukum yang digunakan sebagai sarana itu haruslah berbentuk tertulis (Perundang-undangan juga Yuris Prudensi); KETIGA : bahwa hukum yang berbentuk tertulis yang digunakan sebagai sarana tadi haruslah sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat dalam arti mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat.³³

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.³⁴

Bertitik tolak dari pendapat tersebut maka setiap penelitian yang akan dilakukan selalu didasarkan pada metode-metode tertentu, agar hasil yang diperoleh dapat mengarah pada tujuan yang dikehendaki. Untuk mendukung hal itu, dalam penelitian ilmiah selalu membutuhkan fakta dan data yang ada di lapangan.

³³ Mochtar Kusuma Atmadja, *Fungsi dan perkembangan hukum dalam pembangunan nasional*, Nacipta Bandung 1986. hal.63

³⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2006, hal. 42

Penggunaan metode yang tepat dan benar dalam suatu penelitian akan menghasilkan data yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya sehingga data yang akan diproses selanjutnya benar-benar data yang obyektif yang diperoleh dari hasil penelitian yang benar.

Metode yang digunakan dalam penulisan tesis ini ialah metode penelitian sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan *yuridis sosiologis* atau *socio-legal*. Metode pendekatan yuridis sosiologis atau socio legal ini, hukum ditempatkan sebagai variabel terikat dan faktor-faktor non-hukum yang mempengaruhi hukum dipandang sebagai variabel bebas.³⁵

Metode sosiologis menurut Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Abdulkadir Muhammad menyatakan bahwa apabila orang memahami hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat, dia akan memilih penggunaan metode sosiologis. Metode ini mengaitkan hukum pada usaha untuk mencapai tujuan serta memenuhi kebutuhan konkret dalam masyarakat. Oleh karena itu, pusat perhatian metode sosiologis adalah efektivitas hukum.³⁶

Untuk mengetahui sejauh mana hukum positif itu memadai dan memenuhi kebutuhan masyarakat, maka harus mengadakan penelitian-penelitian sosiologi hukum atau disebut penelitian *socio-legal* (*socio-*

³⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2003 hal.87

³⁶ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Jakarta, 2004 hal.37

yuridis/yuridis sosiologis). Penelitian-penelitian socio-legal akan memberikan penjelasan tentang mengapa suatu gejala hukum itu terjadi dan faktor-faktor sosial mana yang mempengaruhinya.³⁷

Setelah produk hukum rancangan undang-undang atau perundang-undangan lainnya itu berlaku untuk beberapa waktu, akan dibutuhkan evaluasi kembali mengenai penerapan dan dampak (sosial-ekonomis-politis dan sebagainya) produk hukum tersebut. Untuk itu perlu dilakukan penelitian socio-legal (*yuridis sosiologis*) kembali.³⁸

Yang paling sering menjadi topik di dalam penelitian socio-legal (*yuridis sosiologis*) adalah masalah :

- a. Efektivitas aturan hukum
- b. Kepatuhan terhadap aturan hukum
- c. Peranan lembaga atau institusi hukum dalam penegakan hukum
- d. Implementasi aturan hukum
- e. Pengaruh aturan hukum terhadap masalah sosial tertentu atau sebaliknya
- f. Pengaruh masalah sosial tertentu terhadap aturan hukum³⁹

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data *deskriptif kualitatif*, yaitu dengan mengumpulkan data yang

³⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 198, hal.15

³⁸ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1994, hal.129-130.

³⁹ Peter Mahmud Marzuki, loc.Cit.

diperoleh dengan menghubungkan terhadap hukum atau literatur yang berhubungan dengan masalah pembentukan PERDA yang diteliti untuk mengetahui dan menguraikan bagaimana Fungsi legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2012 tentang Pengawasan, Pengendalian dan Pelarangan, Penjualan Minuman Beralkohol untuk mewujudkan Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat di Kabupaten Pemalang. Dengan demikian, dalam penelitian ini, penulis menganalisis data yang sifatnya tidak terukur/abstrak (bukan dalam bentuk angka-angka atau statistik).

3. Sumber Data

Pada penelitian hukum sosiologis atau empiris, maka yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan, atau terhadap masyarakat.⁴⁰

Dengan penelitian yang menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis ini, maka sumber data yang diperoleh adalah dari :

- a. Sumber data primer, yang diperoleh melalui :
 - 1) Observasi, yaitu salah satu teknik pengumpulan data dengan menggunakan pengamatan secara langsung terhadap suatu obyek penelitian, dalam hal ini adalah dengan mengadakan pengamatan secara langsung Fungsi Legalisasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 11 Tahun

⁴⁰ Soerjono Soekanto, op.Cit., hal.52

2012 tentang Pengawasan Pengendalian dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol untuk mewujudkan Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat di Kabupaten Pematang.

2) Interview, yaitu melakukan komunikasi atau wawancara pada Pejabat atau Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Pematang dan DPRD Kabupaten Pematang yang terkait, antara lain :

- a) Sekretaris DPRD Kabupaten Pematang
- b) Kepala Bagian Hukum Kabupaten Pematang
- c) Ketua DPRD Kabupaten Pematang
- d) Ketua Balegda, Ketua Fraksi dan Ketua Komisi
- e) Anggota DPRD Kabupaten Pematang
- f) Ketua Ormas, Stikholder/Tokoh Masyarakat Kabupaten Pematang
- g) Study banding ke Kabupaten/Kota daerah lain, dan Bintek

b. Sumber data sekunder, yang diperoleh melalui :

- 1) Studi pustaka, yaitu sumber data yang berasal dari peraturan perundang-undangan atau buku lain yang ada relevansinya dengan penelitian, antara lain dari :

- a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- c) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- d) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang.
- h) Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2010 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Pematang Jaya.
- i) Peraturan DPRD Kabupaten Pematang Jaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pematang Jaya.

- j) Sumber-sumber data lain, seperti laporan ilmiah, buku-buku, karangan ilmiah dibidang hukum, majalah, surat kabar, study banding, bintek dan lain-lain.
- 2) Studi dokumentasi, yaitu dengan cara menyalin data yang sudah ada seperti dokumen-dokumen atau arsip-arsip yang sudah ada yang ada relevansinya dengan permasalahan yang diteliti, antara lain Study Banding, Bintek, buku-buku Perda, Peraturan Bupati dan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Fungsi legislasi DPRD. Dokumen tidak disimpan di perpustakaan umum tetapi di Pusat Informasi dan Dokumentasi Hukum yang ada di lembaga-lembaga pemerintahan, Badan Legislasi Daerah (Balegda) maupun lembaga-lembaga pendidikan tinggi hukum.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka, studi dokumentasi dan studi catatan hukum. Dalam penelitian ini pustaka yang dimaksud adalah meliputi buku-buku mengenai Fungsi legislasi DPR, peraturan perundang-undangan dan karya tulis yang relevan dengan permasalahan. Sedangkan studi dokumentasi dan catatan hukum dilakukan dengan mencari sumber bahan hukum di Kantor Bagian Hukum Kabupaten Pemalang dan Perpustakaan Sekretaris DPRD Kabupaten Pemalang dan Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi.

kegiatan pengumpulan data dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut :

- a. Studi pustaka melalui identifikasi data sekunder (bahan primer dan sekunder) yaitu proses mencari, dan mengenali bahan hukum berupa pasal dalam peraturan perundang-undangan, nama dan catatan hukum serta judul hukum, nama pengarang, tahun terbit, judul, penerbit dan halaman.
- b. Observasi, yaitu salah satu teknik pengumpulan data dengan menggunakan pengamatan secara langsung terhadap suatu obyek penelitian, dalam hal ini adalah dengan mengadakan pengamatan secara langsung Fungsi Legalisasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban masyarakat di Kabupaten Pematang
- c. Interview/wawancara, yaitu melakukan komunikasi atau wawancara pada Pejabat atau Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Pematang yang terkait.
- d. Daftar pernyataan, kuesioner dipergunakan untuk mendapat data dari populasi yang luas dan beraneka ragam.

5. Metode Sampling

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, populasi atau universe adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh

kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti.⁴¹ Di dalam penelitian ini, populasi adalah pihak yang terkait langsung dari proses pembentukan peraturan daerah mulai dari perencanaan sampai dengan penyebarluasan Perda di Kabupaten Pematang Jaya. Karena banyaknya populasi, maka penelitian tidak dapat dilakukan terhadap semua populasi, sehingga perlu diambil sampel untuk mewakili populasi. Teknik pengambilan sampel dengan 2 (dua) cara, yaitu non random sampling secara purposive sampling dan random sampling.

Non random sampling secara purposive sampling atau penarikan sampel dilakukan dengan cara mengambil subyek yang didasarkan pada tujuan tertentu yang harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Harus didasarkan pada ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri-ciri utama populasi.
- b. Subyek yang diambil sebagai sampel harus benar-benar merupakan subyek yang paling banyak mengandung ciri-ciri yang terdapat pada populasi.
- c. Penentuan karakteristik populasi dilakukan dengan teliti dengan studi pendahuluan.⁴²

6. Metode Analisis Data

Penelitian hukum menggunakan analisis kualitatif, dengan alasan-alasan sebagai berikut :

- a. Data yang terkumpul berupa kalimat-kalimat pernyataan.
- b. Data yang terkumpul umumnya berupa informasi.
- c. Hubungan antar variabel tidak dapat diukur dengan angka.
- d. Sampel lebih bersifat nonprobabilitas atau ditentukan secara teknik non random sampling yang purposive sampling.

⁴¹ Ronny Hanitijo Soemitro, op.cit.hal.14

⁴² Ibid., hal.51

- e. Pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara dan observasi.
- f. Peneliti tidak selalu menggunakan teori yang relevan.

F. Sistematika Penulisan

Pada Bab I yang merupakan Pendahuluan diuraikan tentang latar masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pemikiran metode penelitian serta sistematika penulisan.

Bab II merupakan Tinjauan Pustaka, dalam bab ini diuraikan tentang Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Fungsi Legislasi DPRD Untuk Mewujudkan Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat Di Kabupaten Pematang Jaya.

Bab III adalah Hasil Penelitian dan Pembahasan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam tesis ini. Dalam bab ini akan dianalisis mengenai kendala dan solusi Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Perda Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pengawasan dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol untuk Mewujudkan Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat Di Kabupaten Pematang Jaya.

Penulisan tesis ini diakhiri dengan Bab IV yang merupakan Penutup. Pada bab ini diperoleh kesimpulan dari analisa data yang dilakukan, yang selanjutnya diberikan saran-saran dalam Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan (Perda) untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban masyarakat di kabupaten pematang Jaya serta Daftar Pustaka.