

BAB IV

**ANALISIS YURIDIS 12 TAHUN 2008 TERKAIT KEWENANGAN
DPRD DALAM PEMBAHASAN PERDA**

A. Kewenangan DPRD dalam Pembahasan PERDA UU No. 12 tahun 2008

Pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53 pasal 7

(1) Jenis peraturan dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, Peraturan Daerah merupakan bentuk hukum terendah dari hierarki bentuk peraturan perundangan di Indonesia.

Implikasi dari hal tersebut, sebuah Peraturan Daerah (Perda) akan sangat jelas tentang kedudukan, lembaga pembentuk, isi serta mekanisme pengujiannya. Pasal

7 ayat (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf e meliputi :

1. Peraturan Daerah Propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah propinsi bersama dengan Gubernur;
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Selain Peraturan Daerah , produk hukum daerah yang lain adalah peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah. Ke dua produk hukum daerah ini merupakan peraturan pelaksanaan Peraturan Daerah, dimana dari segi materi dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 146 UU No.12/2008).

Sesuai dengan lingkup tema yang dikaji, maka bentuk produk hukum daerah yang dimaksud dalam tulisan ini adalah Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota.Kewenangan DPRD terkait pembahasan Perda pasal 42 ayat (1) dan (2) UU RI nomor 12 tahun 2008 adalah sebagai berikut :

1. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;¹

Sedangkan peraturan yang terkait dengan Perda ada dalam pasal 136 sampai 149 UU No. 12 Tahun 2008. Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa kewenangan DPRD telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008. Dimana salah satu dari kewenangan DPRD adalah melaksanakan fungsi legislasi yaitu ikut dalam pembuatan dan pengawasan Perda. Pada pasal 95 ayat (1) PP Nomor 25 Tahun 2004 tentang PedomanTata Tertib DPRD disebutkan bahwa : “ DPRD memegang

¹ Pasal 42 ayat (1) dan (2)UU No. 12 Tahun 2008

kekuasaan membentuk Perda”.(Konkordan dengan Pasal 20 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU).

Peraturan Pemerintah No.25/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 95 ayat (1) secara tegas dinyatakan juga bahwa, DPRD memegang kekuasaan dalam membentuk Peraturan Daerah DPRD memiliki peluang dan kewenangan yang luas dalam pembentukan peraturan daerah. Untuk itu dengan peluang dan kewenangan tersebut adakah kemauan dan kemampuan para anggota DPRD untuk melaksanakan kewenangannya dalam pembuatan Perda.

Pengkajian terhadap rancangan peraturan daerah akan difokuskan pada tahap-tahap pembahasannya. Hal ini untuk menemukan norma tentang peluang dimana partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan rancangan peraturan daerah dapat dilakukan beserta mekanismenya.

Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, dan atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi (Pasal 141 ayat (1) UU No. 12/2008) dan Pasal 28 ayat (1) UU No. 10/2004. Berdasarkan atas ketentuan tersebut gagasan untuk membentuk sebuah Perda dapat diusulkan oleh setiap anggota DPRD.

Dalam undang-undang tersebut tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang berapa jumlah anggota dapat mengusulkan sebuah perda. Namun DPRD sebagai lembaga politis, usulan anggota untuk membentuk Perda setidaknya akan

dilakukan dengan mekanisme politis juga, yakni ada tidaknya dukungan dari anggota lain yang merasa berkepentingan. Berbeda dengan yang mengusulkan komisi, gabungan komisi atau kelengkapan DPRD bidang legislasi tidak perlu menghitung jumlah anggota karena mereka merupakan alat kelengkapan DPRD. Dengan demikian, pada prinsipnya setiap anggota DPRD dapat memberikan usulan, dimana materinya dapat berasal dari hasil audiensi maupun hasil penjangkaran di masyarakat ketika masa reses dilakukan.

Pelaksanaan legislasi daerah merupakan tugas dan wewenang serta salah satu fungsi penting dari DPRD yang rutin dilakukan menyangkut produk hukum Peraturan Daerah, namun dalam struktur alat kelengkapan DPRD tidak ada alat khusus DPRD yang membidangi legislasi daerah. Dalam Pasal 46 (1) UU Pemerintahan Daerah, alat kelengkapan DPRD terdiri atas :

1. Pimpinan;
2. Komisi;
3. Panitia Musyawarah;
4. Panitia Anggaran; Badan Kehormatan; dan
5. Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Dari ketentuan Pasal tersebut, sebenarnya ada dasar untuk membentuk badan legislasi daerah yang khusus menangani pembentukan Perda, tinggal kemauan untuk itu. Jika ada badan legislasi daerah tentunya proses penampungan aspirasi dalam rangka partisipasi masyarakat akan lebih mudah dan efektif.

Tahapan pembahasan rancangan peraturan daerah baik rancangan yang berasal dari DPRD maupun dari Kepala daerah baik dalam PP No. 25/2004

tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD maupun dalam Kepmendagri No. 162/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD (yang munculnya menimbulkan polemik karena Kepmendagri tersebut ditetapkan lebih dahulu yaitu tanggal 12 Juli 2004, sedang PP tersebut ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 28 Agustus 2004) dibagi dalam 4 tahap atau tingkatan yang dilakukan DPRD bersama Kepala daerah.

Pembicaraan tingkat pertama, meliputi : penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Raperda yang berasal dari Kepala Daerah, atau penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Raperda dan atau Perubahan Perda atas usul prakarsa DPRD.

Pembicaraan tingkat kedua meliputi : dalam hal Raperda yang berasal dari Kepala Daerah: a) pandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap Raperda yang berasal dari Kepala Daerah, b) jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi. Dalam hal Raperd pendapat Kepala Daerah terhadap Raperda atas usul DPRD, b) jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.

Pembicaraan tingkat ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat Komisi/Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk. Pembicaraan tingkat keempat meliputi : 1) pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan : a. laporan hasil pembicaraan tahap ketiga; b. pendapat akhir fraksi; c.

pengambilan keputusan. 2) penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan keputusan. Terhadap Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Bagaimana jika dalam masa sidang terdapat dua rancangan peraturan daerah, yaitu dari DPRD dan dari Kepala daerah. Pengaturan terhadap hal ini dapat ditemukan dalam UU No. 10/2004 Pasal 31 dan UU No. 12/2008 Pasal 140 ayat (2) “Apabila dalam suatu masa sidang, gubernur atau bupati/walikota dan dewan perwakilan rakyat daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh dewan perwakilan rakyat daerah, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh gubernur, bupati/walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan”.

Ketentuan dalam dua UU tersebut berbeda dengan ketentuan dalam PP No. 25/2004 Pasal 96 dan Kepmendagri No. 162/2004 Pasal 100. Dua pasal dalam dua produk hukum tersebut menegaskan, Apabila terdapat dua Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan mengenai hal sama, yang dibicarakan adalah Rancangan Peraturan Daerah yang diterima terlebih dahulu, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang diterima kemudian dipergunakan sebagai pelengkap.

Secara prosedur dan substansial ketentuan dalam Peraturan Pemerintah dan Kepmendagri tersebut terjadi penyimpangan (konflik) dari ketentuan dalam dua UU tersebut. Secara prosedur, menurut UU yang akan dibahas jika ada dua Raperda yang diajukan secara bersamaan dalam masa sidang yang sama adalah Raperda yang dari DPRD, namun menurut PP dan Kepmendagri yang dibicarakan (yang diutamakan) untuk dibahas adalah Raperda yang diterima terlebih dahulu. Artinya jika yang diterima lebih dahulu Raperda dari Kepala Daerah, maka Raperda tersebut yang akan diutamakan untuk dibahas. Ketentuan dalam PP dan Kepmendagri tersebut menafikkan (menghilangkan) prinsip yang mengutamakan Raperda usulan DPRD. Hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 95 ayat (1) Kepmendagri tersebut yang menegaskan bahwa, DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah.

Perundang-undangan, UU No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah termasuk perundang-undangan tentang daerah otonomi khusus dan daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari UU No.12/2008. Selain itu terkait dengan pelaksanaan wewenang dan tugas DPRD dalam membentuk Perda adalah UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD. Penting pula untuk diperhatikan UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi sebagai pengganti UU No.18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No.34 Tahun 2004, dalam rangka

pengendalian Perda tentang Pajak dan Retribusi dan UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam rangka keterpaduan RTRW nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

B. Kewenangan DPRD dalam Pembahasan Perda Menurut Fiqh Siyasah

Menurut fiqh siyasah kewenangan DPRD mirip dengan kewenangan *ahl al-hall wa al 'aqd*. Dimana *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah orang-orang yang diberi kepercayaan rakyat dalam memperjuangkan kemaslahatan umum. Jadi *ulil amri* menurut pengarang tafsir al-Manar ini adalah *ahl al-hall wa al 'aqd*, atau Dewan Perwakilan Rakyat, bukan golongan yang disebut para pemimpin dan *umara*. Artinya dia menamakan *ulil amri* dengan nama dewan legislatif di zaman sekarang, bukan dewan eksekutif. Pada lingkup otonomi daerah *ahl al-hall wa al 'aqd*, atau Dewan Perwakilan Rakyat, menurut penulis memiliki kewenangan yang sama.

Menurut pemahaman penulis wewenang dan fungsi *Ahl al-hall wa al 'aqd* adalah

1. *Ahl al-hall wa al 'aqd* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membai'at imam serta untuk memecat dan memberhentikan khalifah.
2. *Ahl al-hall wa al 'aqd* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.

3. *Ahlal-hall wa al 'aqd* mempunyai wewenang membuat undang- undang yang mengikat kepada seluruh umat didalam hal-hal yang tidak diatur tegas oleh Al Qur'an dan al Hadits.
4. *Ahlal-hall wa al 'aqd* tempat konsultasi imam didalam menentukan kebijakannya.
5. *Ahlal-hall wa al 'aqd* mengawasi jalannya pemerintahan

Kewenangan di bidang perundang-undangan, meliputi:

1. Menegakkan peraturan yang secara tegas terdapat dalam syari'at.
2. Merumuskan peraturan yang tidak diatur dengan tegas oleh al-Qur'an dan al-Hadist, khususnya yang berkaitan dengan masalah sosial (sipil).
3. Membatasi jumlah kandidat yang hendak menjadi khalifah. Sehingga, kandidat diluar persetujuan Ahl al-Halli wa al-'Aqdi tidak dapat diterima.
4. Mengarahkan kehidupan manusia kepada kemaslahatan

Sama halnya dengan *Ahl al-hall wa al 'aqd* salah satu kewenangan DPRD adalah berijtihad untuk membuat peraturan guna kemaslahatan umat. Ijtihad merupakan upaya untuk menggali suatu hukum. Konteks menggali suatu hukum di sini adalah upaya untuk membahas hingga menjadikannya sebagai peraturan.