

BAB III

KEWENANGAN DPRD DALAM PEMBAHASAN PERDA

BERDASARKAN UU NO 12 TAHUN 2008

A. Kewenangan DPRD Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008

Undang-Undang tersebut telah melimpahkan kekuasaan baik secara politik maupun secara administratif kepada daerah untuk menyelenggaran kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat didaerah selain 6 (enam) kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri, moneter dan fiskal nasional, agama, pertahanan, keamanan, dan yudisial. Pelimpahan kewenangan itulah yang kita namakan dengan “otonomi daerah”. Pelimpahan itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti di era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah.

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” Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Adapun *tugas dan wewenang* DPRD sebagaimana diatur dalam pasal

42 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;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Propinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPR kabupaten/kota;
5. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
8. Menerima laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
9. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
11. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.¹

Salah satu tugas dan wewenang DPRD sebagaimana yang diuraikan di atas yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan. Namun pada kenyataannya tugas pengawasan yang dilakukan DPRD kurang optimal. Hal ini dapat terlihat dari banyaknya Perda yang berlaku di kehidupan masyarakat dengan tidak

¹Pasal 42 Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah

diiringi atau tidak diikuti oleh pengetahuan dan pemahaman yang memadai dari masyarakat mengenai keberadaan Perda atau aturan lainnya yang berlaku. Tugas dan wewenang DPRD pada nomor satu dan dua terkait dengan Perda diatur lebih rinci dalam Bab VI Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah UU No. 12 Tahun 2008.

Kedudukan, fungsi dan hak-hak dan kewajiban yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai unsur pemerintahan daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas di bidang legislatif, sebagai badan perwakilan DPRD berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan umum.²

Berdasarkan atas pandangan-pandangan teoritis yang dikemukakan maupun uraian secara normatif tentang fungsi badan legislatif, dapat dikatakan bahwa dari beberapa fungsi DPRD yang dikemukakan, salah satu fungsi badan legislatif (dalam hal ini adalah DPRD Kota Jambi) adalah fungsi pembentukan Perda. Berkenaan dengan fungsi ini, terdapat adanya hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan atas Rancangan Perda.

Fungsi pembentukan Perda ini merupakan tugas utama dari badan legislatif daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Budiardjo, Badan legislatif adalah lembaga yang *legislate* atau membuat undang-undang. Anggota-

² S. Pamudji, *Peningkatan Kedudukan Fungsi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan), 116.

anggotanya mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan badan perwakilan rakyat atau parlemen³. Menurut teori yang berlaku tugas utama dari badan legislatif adalah di bidang perundang-undangan⁴.

Begitu pula menurut Wasistiono, dilihat dari asal-usul katanya, legislatif (*to legislate*) berarti mengatur atau membuat undang-undang. Jadi tugas pokok legislatif adalah mengatur dalam arti membuat kebijakan yang bersifat strategis atau membuat undang-undang.⁵

Marbun mengemukakan bahwa, fungsi pembuatan Perda merupakan fungsi utama dan asli dari DPRD sebagai badan legislatif. Lewat fungsi ini DPRD menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya baik secara moral maupun secara fungsional⁶.

Lembaga legislatif berfungsi sebagai lembaga yang mempunyai wewenang merumuskan kebijaksanaan yang menyangkut kepentingan umum. Untuk itu sebagaimana dikemukakan oleh Wasistiono⁷, DPRD sebagai badan legislatif daerah seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide dan konsep mengenai berbagai Perda yang akan mengikat pada masyarakat, sebab merekalah yang tahu mengenai apa keinginan masyarakat daerah.

³Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), 173

⁴*Ibid*, 183

⁵Sadu Wasistiono, *Esensi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Bunga Rampai)*, (Bandung: Alqaprint Jatinagor, 2001), 20.

⁶Marbun, B.N, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa depannya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), 162

⁷Sadu Wasistiono, *Esensi Undang-Undang* , 21

DPRD sebagai badan legislatif daerah mempunyai tugas utama membahas, memusyawarahkan dan menyetujui suatu Perda. Salah satu ukuran keberhasilan atau ukuran produktifitas DPRD ialah didasarkan atas seberapa banyak Perda yang disetujui sesuai dengan kebutuhan daerah yang diwakilinya, terutama dalam usaha meningkatkan pelayanan pemerintah daerah terhadap masyarakatnya⁸.

Kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya dapat dilihat dari daya persepsi para anggotanya dalam mengangkat berbagai masalah dalam masyarakat untuk dibicarakan dalam forum DPRD. Dengan kata lain kemampuan DPRD mewakili kepentingan rakyat merupakan ukuran atas kualitas penyelenggaraan fungsinya sebagai wakil rakyat⁹.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa pembentukan Perda merupakan tugas utama dan terpenting sebagai badan legislatif daerah. Untuk itu seyogyanya DPRD berperan menjalankan fungsi tersebut, yang tercermin melalui penggunaan hak-hak yang dimiliki DPRD dalam pembentukan.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah, DPRD mempunyai peran untuk membuat kebijakan berupa pengaturan dalam bentuk peraturan pemerintah (fungsi legeslasi atau lebih tepat disebut sebagai fungsi pengaturan), fungsi anggaran dan fungsi pengawasan politik, sebagai wakil rakyat, DPRD mempunyai fungsi mewakili kepentingan masyarakat. Apabila

⁸ Marbun, *DPRD Pertumbuhan*, 114

⁹ S Pamudji, *Peningkatan Kedudukan Fungsi DPRD*, 119

dihadapkan dengan pihak eksekutif maupun pihak supra daerah (daerah yang lebih tinggi tingkatannya atau pemerintah pusat),serta fungsi representasi yakni melakukan agregrasi aspirasi masyarakat.¹⁰

B. Kewenangan DPRD dalam Pembahasan Perda menurut UU No. 12 Tahun 2008

Sistem yang berlaku sebelumnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, telah memisahkan lembaga eksekutif dengan legislatif, yaitu Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah lainnya yang kemudian disebut Pemerintah Daerah dan lembaga legislatif daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sebelumnya DPRD ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah, sekarang DPRD adalah sebagai mitra kerja dan tidak berada di bawah dominasi Kepala Daerah (Gubernur / Bupati/Wali Kota).

Perubahan ini dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan demokrasi dan demokratisasi yang merupakan saripati dari agenda reformasi.¹¹ Sesuai dengan tujuan pemberian otonomi pada daerah adalah untuk mengembangkan mekanisme demokrasi di tingkat daerah dalam bentuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah setempat maupun untuk mendukung kebijaksanaan politik nasional dalam era reformasi saat ini.

Pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah adalah untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah

¹⁰ Sadu warsito, Yonatan wiyoso, *Meningkatkan Kinerja*, 45

¹¹ Bambang, Yudoyono. *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001),. 49

Daerah kepada rakyat. Dampak positif dari pemberdayaan terhadap lembaga legislatif daerah adalah DPRD akan lebih aktif di dalam menangkap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah.¹²

Upaya normatif untuk melakukan format hubungan antara DPRD sebagai badan legislatif daerah dengan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah telah dilakukan. Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah itu membawa implikasi politik yang sangat berarti. Sebab, ketika masih menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, fungsi DPRD tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dengan format baru, DPRD diharapkan lebih optimal menjalankan fungsinya.¹³

Salah satu fungsi DPRD yang penting adalah fungsi legitimasi, yaitu peranan DPRD dalam membangun dan mengusahakan dukungan bagi kebijakan dan keputusan Pemerintah Daerah agar diterima oleh masyarakat luas. Dalam hal ini DPRD menjembatani Pemerintah Daerah dengan rakyat dan mengusahakan kesepakatan maupun dukungan terhadap sistem politik secara keseluruhan maupun terhadap kebijakan spesifik tertentu. DPRD menjadi mitra Pemerintah Daerah dengan memberikan atau mengusahakan dukungan yang diperlukan dalam

¹² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum,(Yogyakarta:Fakulas Hukum UII 2001),13-14

¹³ Abdul Gaffar Karim (Eds), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), 139

rangka optimalisasi pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴

Guna mewujudkan lembaga DPRD supaya berfungsi seperti keinginan tersebut di atas, perlu diatur kedudukan, susunan, tugas wewenang, hak dan kewajiban pelaksanaan tugas DPRD dalam suatu perundang-undangan.

1. Perda

Sebelum terbentuknya Peraturan Daerah, pembuatan Peraturan Daerah selalu diawali dengan rancangan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu yang bersamaan (satu masa sidang) kepala daerah (Bupati/Walikota) dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedang rancangan Perda yang disampaikan oleh kepala daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. (Pasal 140 ayat 1 dan 2 UU No.12/2008). Hal ini juga diatur dalam Pasal 26 UU No.10/2004, dimana rancangan peraturan daerah dapat berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah atau gubernur, atau bupati/walikota sebagai kepala daerah.

Ketentuan pasal 140 dan Pasal 26 yang menempatkan rancangan peraturan daerah DPRD dalam urutan pertama yang harus dibahas terlebih dahulu dari dua pasal tersebut benar-benar memberikan penguatan terhadap

¹⁴ Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2001 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi daerah dalam arti DPRD memiliki peluang dan kewenangan yang luas dalam pembentukan peraturan daerah. Dalam 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.

Penguatan DPRD (DPRD heavy) dalam proses legislasi di daerah merupakan konsekuensi logis dari lembaga tersebut sebagai lembaga perwakilan. Oleh karena itu DPRD dengan kedudukan sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang salah satu tugas dan wewenangnya membentuk Perda yang dibahas bersama kepala daerah harus memiliki kepekaan dalam merespon dan menampung aspirasi yang berkembang di masyarakat (terutama masyarakat dari daerah pemilihan yang mereka wakili) dalam proses pembahasan dan penentuan Perda.

Untuk mengkaji pembentukan Perda partisipatif dan pada tahapan mana dari rancangan perda tersebut yang memungkinkan terwujudnya partisipasi masyarakat, baik rancangan perda inisiatif/usul/prakarsa DPRD maupun rancangan perda dari kepala daerah, maka pengkajian rancangan Perda akan difokuskan pada tahapan atau tingkatan pembahsan yang dilakukan oleh DPRD maupun kepala daerah sesuai dengan PP No. 25/2004 dan Kepmendagri No. 162/2004.

2. Pembahasan Perda

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 setidak-tidaknya 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 berbunyi bahwa, DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah.

Secara substansial, Raperda dari Kepala Daerah jika yang diutamakan untuk dibahas Raperda yang dari DPRD, menurut kedua UU tersebut digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Artinya Raperda dari Kepala Daerah akan dijadikan bahan untuk dibandingkan dengan prinsip jika Raperda dari DPRD tidak atau kurang sempurna, maka Raperda dari Kepala Daerah dapat dijadikan bahan bandingan. Sedang menurut PP dan Kepmendagri, Raperda yang diterima kemudian (bisa dari DPRD atau dari Kepala Daerah) dipergunakan sebagai pelengkap. Bagaimana penyelesaiannya jika terjadi konflik norma seperti tersebut di atas.

Dalam teori hukum jika terjadi konflik norma (*antinomi*) maka penyelesaiannya adalah dengan menggunakan asas-asas dalam hukum (PM Hadjon, 1994:13) yakni asas “*lex superior derogat legi inferiori*”, peraturan yang lebih tinggi mengalahkan yang lebih rendah.

Berdasarkan uraian di atas, jelas sekali bahwa DPRD memiliki kewenangan yang lebih luas untuk mengusulkan rancangan peraturan daerah dalam proses legislasi daerah. Untuk itu bagaimana mengoptimalkan dan melaksanakan (politik hukum positif) kewenangan tersebut dengan melibatkan rakyat di daerah melalui elemen-elemen masyarakat yang berkompeten untuk itu. Sebab hakekat dari otonomi daerah (sebagai pelaksanaan dari desentralisasi baik politik maupun ekonomi) adalah untuk mendekatkan dalam proses pengambilan kebijakan/keputusan dengan rakyat daerah setempat.

Dengan kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, dan kewenangan yang lebih luas dalam proses pembentukan peraturan daerah, maka sikap responsi anggota DPRD dan terjalannya komunikasi yang intensif dan harmonis dengan rakyat di daerah sangat tepat jika rakyat menyampaikan partisipasinya dalam proses pembahasan dan penentuan sebuah Perda melalui lembaga ini. Terhadap hal ini penjelasan Pasal 139 ayat (1) UU No. 12/2008 menegaskan, hak masyarakat (hak untuk memberikan

masuk dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda) dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

3. Materi Muatan Perda

Materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dengan jelas dalam UU No.10/2004 dan UU No.12/2008. Pasal 12 UU No.10/2004 menyatakan: *“Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”*. Pasal 5 UU No.10/2004 jo Pasal 138 UU No.12/2008, menentukan materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan PUU antara lain asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan yang terpenting ketentuan Pasal 7 ayat (4) dan ayat (5) UU No.10/2004 jo Pasal 136 ayat (4) UU No.12/2008 bahwa materi Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau peraturan PUU yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No.12/2008 dijelaskan bahwa ”bertentangan dengan kepentingan umum” adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Selanjutnya pengaturan yang bersifat khusus dalam tata cara penyusunan Perda yakni mekanisme evaluasi secara berjenjang terhadap

Raperda tentang APBD (Pasal 185 s.d Pasal 191 UU No.12/2008), Raperda tentang Pajak Daerah, Raperda tentang Retribusi Daerah (Pasal 189 UU No.12/2008). Evaluasi atas Raperda tersebut ditujukan untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan materi Perda dengan PUU yang lebih tinggi dan/atau Perda lainnya. Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa pengharmonisasian Perda dilakukan baik secara vertikal maupun horizontal.

Raperda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RTRW sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota.

Ketentuan mengenai tata cara evaluasi Raperda tentang pajak dan retribusi diatur dalam No.28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi (Pasal 157 s.d Pasal 158), sedangkan pengaturan mengenai tata cara evaluasi Raperda RTRW terdapat dalam UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Raperda tentang pajak dan retribusi yang telah disetujui kepala daerah dengan DPRD sebelum ditetapkan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk Raperda Provinsi untuk dievaluasi untuk diuji kesesuaiannya dengan UU No.28/2009, kepentingan umum, dan/atau PUU lain yang lebih tinggi. Dalam hal hasil evaluasi berupa penolakan

Raperda dimaksud dapat diperbaiki oleh gubernur/ bupati/walikota bersama DPRD yang bersangkutan, untuk kemudian disampaikan kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan. Mekanisme tersebut berlaku mutatis mutandis bagi Raperda kabupaten/kota tentang pajak redistribusi dengan perbedaan evaluasi dilakukan oleh gubernur berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.

Sesuai ketentuan Pasal 18 UU No.26/2007 penetapan Raperda provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri PU; dan penetapan Raperda kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri PU setelah mendapatkan rekomendasi gubernur. Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara persetujuan substansi dimaksud diatur dalam PP No.15/2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Sesuai PP ini, persetujuan bersama Raperda provinsi tentang RTRW antara gubernur dengan DPRD provinsi yang didasarkan pada persetujuan substansi dari Menteri PU, dan kewajiban untuk menyampaikan Raperda tersebut kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Mekanisme ini berlaku mutatis mutandis bagi Raperda RTRW kabupaten/kota dengan perbedaan evaluasi dilakukan oleh gubernur.

Ketentuan mengenai pembatalan Perda diatur dalam Pasal 145 UU No.12/2008. Sesuai ketentuan Pasal ini Perda yang telah ditetapkan bersama Pemda dan DPRD wajib disampaikan kepada Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri paling lama 7 hari setelah ditetapkan. Pemerintah harus telah memberikan keputusan atas Perda tersebut paling lama 60 hari sejak Perda diterima. Dalam hal Perda dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau PUU yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Selanjutnya paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan bersama DPRD mencabut Perda dimaksud. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Khusus mengenai pembatalan Perda tentang Pajak dan Restribusi berdasar ketentuan dalam UU No.28 Tahun 2009, Perda yang telah ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota dibatalkan apabila bertentangan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi atas rekomendasi dari Menteri Keuangan kepada Presiden yang disampaikan melalui Menteri Dalam Negeri. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya Perda oleh Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri.

Selanjutnya sesuai Pasal 159 UU No.28 Tahun 2009 daerah yang tidak menyampaikan Perda tentang Pajak dan Retribusi kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri dikenai sanksi berupa penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil atau restitusi.

4. Landasan Hukum Perda

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2008.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang telah diatur lebih lanjut dengan PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan PP No.41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan ”*Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam UU No.10/2004 yang menyatakan jenis PUU nasional dalam hierarki paling bawah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 UU yang selengkapnya berbunyi:

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 3. Peraturan Pemerintah;
 4. Peraturan Presiden;
 5. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 1. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi 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.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berdasarkan Ketentuan ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), PUU tunduk pada asas hierarki yang diartikan suatu PUU yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya.

Sesuai asas hierarki dimaksud PUU merupakan satu kesatuan sistem yang memiliki ketergantungan, keterkaitan satu dengan yang lain. Untuk itu Perda dilarang bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi. Perda harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara (Pasal 2 UU No.10/2004), UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam PUU (Pasal 4 ayat (1) UU No.10/2004, asas-asas pembentukan PUU sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No.10/2004 jo Pasal 137 UU No. 12/2008.

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 2 UU No.10/2004 menyatakan bahwa: "*Peraturan Perundang-ndangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum*". Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai UU No.12/2008 Pasal 25 huruf c bahwa "*Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD*" dan Pasal 42 ayat (1) huruf a bahwa "*DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama*", dan Pasal 136 ayat (1) bahwa "*Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD*".

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari PUU yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formele toetsingsrecht*) maupun material (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam PUU; sedangkan hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu produk hukum isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu

kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

Selain yang diuraikan di atas peraturan yang terkait dengan Peraturan daerah dan kewenangan DPRD terdapat pada UU No. 12 Tahun 2008 dalam bab 4.

Pasal 136

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Pasal 137

Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 138

- (1) Materi muatan Perda mengandung asas:
 - a. pengayoman;

- b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhineka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda yang bersangkutan.

Pasal 139

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.
- (2) Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.

Pasal 140

- (1) Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota.
- (2) Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.
- (3) Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 141

- (1) Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Pasal 142

- (1) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD.
- (2) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur, atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh sekretariat daerah.

Pasal 143

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.

Pasal 144

- (1) Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda.
- (2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- (3) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama.
- (4) Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.
- (5) Dalam hal sahnya rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi, "Perda ini dinyatakan sah," dengan mencantumkan tanggal sahnya.

- (6) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Pasal 145

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
- (6) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
- (7) Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Pasal 146

- (1) Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.
- (2) Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 147

- (1) Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah.
- (2) Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah.
- (3) Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

Pasal 148

- (1) Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.
- (2) Pembentukan dan susunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Pasal 149

- (1) Anggota Satuan Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dengan Perda dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda.

Demikianlah uraian dalam UU No. 12 Tahun 2008 terkait dengan Perda baik isi maupun kriteria-kriteria yang harus dipenuhi dalam pembuatannya. Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya 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 Pedoman Tata Tertib DPRD disebutkan bahwa : “ DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda”.(Konkordan dengan Pasal 20 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU).

C. Tata Cara Penyusunan Perda

Hampir sama dengan proses pembuatan undang-undang, proses pembuatan Perda juga dapat muncul melalui dua jalur, yaitu atas usulan eksekutif (pemda) dan atas usulan legislatif (DPRD). Selama kebijakan otonomi bergulir yang ditandai dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah instrumen hukum dari pemerintah pusat yang dijadikan landasan atau acuan dalam menyusun peraturan di tingkat daerah terbatas pada PP No. 1 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, dan Kepmendagri No. 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Dalam prakteknya, karena lazimnya prosedur penyusunan rancangan Perda atas usulan DPRD diatur dalam tata tertib DPRD -- yang penyusunannya mengacu pada PP No. 21 Tahun 2001 -- maka usulan rancangan Perda atas usulan DPRD lebih mengacu pada PP No. 1 Tahun 2001. Sedangkan Kepmendagri No. 23 Tahun 2001 lebih diperlakukan sebagai pedoman penyusunan rancangan Perda atas usulan Pemda.

Tata tertib DPRD yang menjadi pedoman penyusunan rancangan peraturan daerah (Raperda) ternyata tidak hanya sekadar mengacu pada PP No. 1

Tahun 2001, kenyataannya tatib yang disusun oleh DPRD yang dituangkan dalam keputusan DPRD, malah menyerupai PP No. 1 Tahun 2001. Itu sebabnya dari segi isi tidak terdapat perbedaan yang signifikan antar tatib di seluruh kabupaten/kota, kecuali untuk hal yang sifatnya penyesuaian. Lain halnya dengan Raperda usulan DPRD, prosedur penyusunan Raperda usulan penda saat ini diatur melalui Kepmendagri No. 23 Tahun 2001. Pada bagian mengingatnya kepmendagri ini mencantumkan Keppres No. 188 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, namun demikian kepmendagri ini tidak dapat dikatakan sebagai aturan pelaksanaan dari keppres tersebut. Hal ini tidak lain dikarenakan Keppres No. 188 Tahun 1998 hanya diperuntukkan untuk penyusunan UU, tidak untuk Perda atau peraturan yang lainnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pencantuman Keppres No. 188 Tahun 1998 merupakan suatu kekeliruan meskipun dari segi materi kepmendagri ini merupakan dari Keppres tersebut. Dilihat dari segi isinya, kepmendagri No. 23 Tahun 2001 pun belum memberikan peluang yang banyak kepada publik untuk berpartisipasi dalam penyusunan Raperda.