

**PELAKSANAAN PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH KOTA
SURAKARTA UNTUK MENUNJANG FUNGSI LEGISLASI DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA SURAKARTA**



**Penulisan Hukum
(Skripsi)**

**Disusun dan Diajukan untuk
Melengkapi Persyaratan Guna Meraih Derajat Sarjana dalam Ilmu Hukum
Pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

Oleh :

NUNIK NURHAYATI

NIM : E 0005238

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA**

2010

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa 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 pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Hal ini diperjelas lagi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 3 ayat (1) bahwa pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota. Dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam rangka menjalankan otonomi daerah tersebut, diperlukan kerangka hukum yang melandasinya. Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan, yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Dengan demikian daerah melalui penyelenggara pemerintahannya yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD, memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah yang berfungsi untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat di masing-masing daerah otonom. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat menetapkan kebijakan daerah.

Kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Kebijakan daerah yang dimaksud tersebut secara yuridis normatif tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi dan

kepentingan umum. Oleh karena itu, pada prinsipnya Peraturan Daerah merupakan instrumen hukum yang secara yuridis formal diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

Berdasarkan data yang ada, program pembedaan Peraturan Daerah di berbagai daerah di Indonesia menghasilkan Peraturan Daerah yang kurang terintegrasi dengan bidang-bidang pembangunan lainnya. Selain itu, data yang ada juga menunjukkan Peraturan Daerah yang tumpang tindih dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri, sebanyak 1983 Peraturan Daerah yang dibatalkan masih terdapat ribuan Peraturan Daerah yang direkomendasikan untuk dievaluasi dan/atau dibatalkan. Peraturan Daerah yang dibatalkan pada umumnya Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah. Sampai dengan bulan Juli 2009 peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah dibatalkan sudah mencapai 1152 Peraturan Daerah. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah terdapat sekitar 8000 Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah yang dibuat dan lebih dari 3000 Peraturan Daerah tersebut terindikasi bermasalah. Peraturan Daerah yang mengatur pajak, retribusi dan bermacam-macam pungutan lainnya dibatalkan karena pada umumnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dinilai telah yang menimbulkan biaya ekonomi tinggi dan menghambat iklim investasi (M. Sapta Murti, 2010:8).

Kementerian Keuangan menginformasikan dari hasil evaluasi terhadap Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sejak 2001 hingga 14 Agustus 2009 menunjukkan, dari total 9.714 Peraturan Daerah, ada 3.455 Peraturan Daerah (36%) yang direkomendasikan dibatalkan atau direvisi, dan dari sisi jenis usaha, Peraturan Daerah bermasalah paling banyak diterbitkan di sektor perhubungan, industri dan Peraturan Daerah pertanian, budaya dan pariwisata, serta kehutanan. Hasilnya, dari 2.566 Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, terdapat 1.727 Rancangan Peraturan Daerah (67%) yang direkomendasikan untuk ditolak atau direvisi. Rancangan Peraturan Daerah bermasalah ini masih di sektor perhubungan, industri dan Perdagangan, pekerjaan umum, budaya dan pariwisata, serta kesehatan. Kementerian Keuangan juga mendata sampai dengan 31 Maret 2009, Peraturan Daerah bermasalah

paling banyak terjadi di sektor transportasi (447 Peraturan Daerah), disusul industri dan perdagangan (387 Peraturan Daerah), pertanian (344 Peraturan Daerah) dan kehutanan (299 Peraturan Daerah) (M. Sapta Murti, 2010:9).

Masih terkait dengan pajak dan retribusi, Kementerian Negara Koperasi dan UKM menginformasikan saat ini terdapat 26 dari 92 peraturan daerah yang bertentangan dengan pemberdayaan koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah (KUMKM). Selain itu, Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah yang telah dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri, masih terdapat 340 Peraturan Daerah yang bertentangan dengan pemberdayaan KUMKM sesuai Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Dari 340 Peraturan Daerah tersebut sejumlah 234 peraturan daerah telah diusulkan pembatalannya kepada Kementerian Dalam Negeri, sebanyak 63 di antaranya telah disetujui pembatalannya, dan 171 Peraturan Daerah lainnya masih dalam proses pertimbangan di Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan (M. Sapta Murti, 2010:9).

Program pembangunan peraturan daerah perlu menjadi prioritas karena perubahan terhadap Undang-Undang tentang pemerintahan daerah dan berbagai peraturan perundangan lainnya serta dinamika masyarakat dan pembangunan daerah menuntut pula adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya. Peningkatan peran Peraturan Daerah sebagai landasan pembangunan akan memberi jaminan bahwa agenda pembangunan berjalan dengan cara yang teratur, dapat diramalkan akibat dari langkah-langkah yang diambil (*predictability*), yang didasarkan pada kepastian hukum (*rechtszekerheid*), kemanfaatan, dan keadilan (*gerechtigheid*). Dalam konteks pemikiran tersebut maka adanya perencanaan yang baik dalam pembentukan Peraturan Daerah menjadi kata kunci dalam menata sistem hukum dan peraturan perundang-undangan daerah secara menyeluruh dan terpadu. Dengan demikian pembentukan Peraturan Daerah tidak terlepas dari akar visi pembangunan daerah, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari visi pembangunan nasional yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip supremasi hukum. Oleh karena itu program pembentukan Peraturan Daerah perlu didasarkan pada Program Legislasi Daerah, yaitu instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. (<http://fh.usu.ac.id/files/usman.doc>)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan pentingnya Program Legislasi Daerah dalam penyusunan pembentukan Peraturan Daerah. Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah. Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara definitif yang dimaksud dengan Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Dalam penyusunan Program Legislasi Daerah, DPRD Kota Surakarta juga melakukan koordinasi dengan Pemerintah Kota Surakarta sesuai dengan amanat perundang-undangan yang berlaku.

Secara konseptual, Program Legislasi Daerah diadakan agar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dapat dilaksanakan secara berencana. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah yang kemudian dalam Program Legislasi Daerah tersebut ditetapkan skala prioritas rancangan peraturan daerah yang akan dibahas serta dibentuk, sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di masing-masing daerah. Proses pembentukan peraturan daerah harus terlebih dahulu melalui penetapan Program Legislasi Daerah. Hal ini dikarenakan pada prinsipnya pembentukan Peraturan Daerah merupakan bagian dari pembangunan di daerah yang mencakup pembangunan sistem hukum daerah dengan tujuan mewujudkan tujuan daerah yang bersangkutan, yang dilakukan mulai dari perencanaan atau program secara rasional, terpadu dan sistematis.

Kota Surakarta merupakan salah satu daerah kota di Republik Indonesia yang penyelenggara pemerintahannya adalah Pemerintah Kota Surakarta (Walikota Surakarta) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surakarta. Kota Surakarta terletak sekitar 65 km timur laut Yogyakarta dan 100 km tenggara Semarang. Lokasi Kota Surakarta berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Boyolali di sebelah utara, Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo di sebelah timur dan barat, dan Kabupaten Sukoharjo di sebelah selatan. Kota Surakarta dibagi menjadi lima kecamatan. Setiap kecamatan dibagi menjadi kelurahan, lalu setiap kelurahan dibagi menjadi kampung-kampung yang kurang lebih setara dengan Rukun Warga. Kecamatan di

Surakarta antara lain Kecamatan Banjarsari, Kecamatan Jebres, Kecamatan Laweyan, Kecamatan Pasar Kliwon, Kecamatan Serengan (http://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Surakarta).

Di wilayah eks Karesidenan Surakarta, data sampai bulan Januari tahun 2010, sebanyak 169 Peraturan Daerah dinilai menghambat investasi. Masing-masing kota/kabupaten di wilayah ini mencatatkan lebih dari 10 Peraturan Daerah yang tidak proinvestasi, seperti Kabupaten Sragen 29 Peraturan Daerah, Boyolali 28 Peraturan Daerah, Sukoharjo 25 Peraturan Daerah, Karanganyar 24 Peraturan Daerah, Klaten 23 Peraturan Daerah, Kota Solo 23 Peraturan Daerah, dan Wonogiri 17 Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tersebut menghambat investasi dalam hal perizinan, pajak, dan retribusi yang memberatkan investor (<http://nasional.kompas.com/read/2009/01/23/12525550/169.Peraturan.Daerah.di.surakarta.menghambat.investasi>).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surakarta periode 2009-2014 sebagai bagian dari pemerintahan daerah kota Surakarta memiliki fungsi legislasi. Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.

Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat (Jimly Asshiddiqie, 2006: 32).

Fungsi legislasi DPRD Kota Surakarta dijalankan oleh salah satu alat kelengkapan DPRD Kota Surakarta yaitu Badan Legislasi Daerah. Sebagai lembaga perwakilan rakyat dengan fungsi legislasinya yaitu untuk menetapkan peraturan yang mengatur kehidupan bersama seluruh masyarakat, Peraturan Daerah yang dibuat harus bisa berjalan secara efektif dan efisien agar tepat bermanfaat untuk masyarakat. Oleh karena itu, dengan

fungsi legislasinya DPRD Kota Surakarta dalam salah satu program kerja dari Badan Legislasi Daerah telah membuat Program Legislasi Daerah yang tertuang dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2010 tentang Program Legislasi Daerah Kota Surakarta Tahun 2010. Hal ini menjadi hal yang pertama dilakukan dikarenakan pada periode sebelumnya DPRD Kota Surakarta belum membuat Program Legislasi Daerah sebagai landasan pembangunan hukum di Kota Surakarta.

Dengan dilaksanakannya penyusunan Program Legislasi Daerah, diharapkan Peraturan Daerah yang dibuat berencana, terpadu, dan sistematis sehingga akan tepat bermanfaat untuk masyarakat dan dapat meminimalisir adanya Peraturan Daerah yang bermasalah. Berdasarkan latar belakang yang penulis uraikan, penulis tertarik untuk meneliti dan menuangkan dalam penulisan hukum dengan judul **“PELAKSANAAN PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH KOTA SURAKARTA UNTUK MENUNJANG FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA SURAKARTA”**.

B. Rumusan Masalah

Untuk lebih memperjelas agar permasalahan yang ada nanti dapat dibahas dengan lebih terarah dan sesuai dengan sasaran yang diharapkan, maka penting sekali bagi penulis untuk merumuskan permasalahan yang akan dibahas.

Adapun perumusan masalah dalam penelitian yang dirumuskan penulis adalah sebagai berikut:

1. Apakah yang melatarbelakangi penyusunan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta sebagai landasan operasional pembangunan hukum di Kota Surakarta?
2. Apakah Program Legislasi Daerah menunjang fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dinyatakan sebelumnya, maka untuk mengarahkan suatu penelitian diperlukan adanya tujuan dari suatu penelitian. Tujuan penelitian dikemukakan secara deklaratif dan merupakan pernyataan-pernyataan yang hendak dicapai dalam penelitian tersebut (Soerjono Soekanto, 2007: 118-119).

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Tujuan Objektif

- a. Untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kota Surakarta dalam menyusun Program Legislasi Daeran; dan
- b. Untuk mengetahui produk-produk hukum yang akan dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dalam Program Legislasi Daerah Kota Surakarta

2. Tujuan Subjektif

- a. Untuk memperoleh data sebagai bahan utama penyusunan penulisan hukum guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan di bidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret; dan
- b. Untuk menambah wawasan penulis dalam rangka mendukung pengembangan bidang hukum tata negara dalam hal legislasi daerah.

D. Manfaat Penelitian

Salah satu faktor pemilihan masalah dalam penelitian ini adalah bahwa hasil penelitian ini dapat bermanfaat karena nilai dari sebuah penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari adanya penelitian tersebut. Suatu penelitian yang berhasil adalah penelitian yang dapat memberi manfaat atau faedah, baik secara tertulis maupun praktis. Adapun manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Hukum Tata Negara pada umumnya; dan
- b. Untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan bagi masyarakat pada umumnya dan mahasiswa pada khususnya tentang penyusunan Program Legislasi Daerah dalam menunjang fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan bagi lembaga dan pihak yang terkait dalam hal legislasi daerah; dan
- b. Sebagai informasi bagi masyarakat dan kalangan hukum mengenai legislasi daerah untuk dapat dipelajari lebih lanjut.

E. Metode Penelitian

Metodologi penelitian merupakan ilmu mengenai jenjang-jenjang yang harus dilalui dalam suatu proses penelitian (Rianto Adi, 2004: 1). Suatu penelitian ilmiah agar dapat berjalan dengan baik maka diperlukan suatu metode penelitian yang baik dan tepat pula. Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan (Soerjono Soekanto, 2007 : 7). Metode penelitian merupakan faktor penting dalam penelitian guna mendapatkan data yang sesuai dengan tujuan penelitian dan juga akan mempermudah pengembangan data, sehingga penyusunan penulisan hukum ini sesuai dengan metode ilmiah. Metode penelitian dalam penulisan ini dapat diperinci sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian empiris atau *socio-legal research* yaitu penelitian yang mengkaji hukum dalam realitas atau kenyataan di dalam masyarakat (PPH FH UNS, 2009: 6). Penelitian ini dapat dimasukkan dalam kategori penelitian hukum empiris atau *socio-legal research* karena sumber dalam penulisan ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari informan yang mengetahui tentang pelaksanaan penyusunan Program Legislasi Daerah di Kota Surakarta. Di samping itu, penelitian ini juga menggunakan data sekunder sebagai sumber pendukung data primer untuk menjawab obyek penelitian ini yang cara memperolehnya melalui studi kepustakaan, buku-buku literatur, dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan, dan sumber-sumber tertulis lainnya.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian social mengenai hukum atau non-doktrinal atau *socio-legal research* dapat berupa eksploratif, deskriptif, dan eksplanatoris (PPH FH UNS, 2009: 6). Sifat Penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan

menggambarkan secara lengkap dan sistematis keadaan obyek yang diteliti. Penelitian deskriptif menurut Soerjono Soekanto, diartikan sebagai prosedur atau cara memecahkan masalah penelitian dengan memaparkan keadaan obyek yang diselidiki (seseorang, lembaga, masyarakat dan sebagainya) sebagaimana adanya, berdasarkan fakta-fakta yang aktual pada saat sekarang. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya (Soerjono Soekanto, 2007:10). Dalam penelitian ini penulis akan mendeskripsikan tentang pelaksanaan penyusunan Program Legislasi Daerah di Kota Surakarta

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di dua tempat yaitu DPRD Kota Surakarta dan perpustakaan. Lokasi penelitian di DPRD Kota Surakarta dilakukan untuk mendapatkan data-data yang terkait mengenai gambaran DPRD Kota Surakarta termasuk didalamnya yaitu keputusan-keputusan DPRD Kota Surakarta yang berkaitan dengan fungsi legislasi DPRD Kota Surakarta. Lokasi penelitian di perpustakaan antara lain Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Perpustakaan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret dan Perpustakaan Pusat Universitas Sebelas Maret dengan melakukan studi kepustakaan untuk memperoleh bahan-bahan yang dibutuhkan.

4. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian nondoktrinal atau *socio-legal research* pendekatan penelitian dapat menggunakan salah satu dari empat macam paradigma yaitu positivisme, postpositivisme, critical theory, dan konstruktivisme (PPH FH UNS, 2009: 6). Pendekatan penelitian dalam penulisan hukum ini menggunakan paradigma konstruktivisme yaitu paradigma yang menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dan responden untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode-metode kualitatif seperti *participant observation*. Kriteria kualitas penelitian dengan paradigma konstruktivisme akan menentukan sejauhmana temuan tersebut merupakan refleksi otentik dari realitas dihayati oleh para pelaku sosial.

5. Jenis Data Penelitian

Dalam penelitian social mengenai hukum atau *socio-legal research*, jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder (PPH FH UNS, 2009: 7). Jenis data yang digunakan yaitu sebagai berikut:

a. Data Primer

Merupakan data atau fakta-fakta yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan obyek penelitian dan praktek yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang tidak secara langsung diperoleh dari lokasi penelitian atau keterangan- keterangan yang secara tidak langsung diperoleh tetapi cara memperolehnya melalui studi kepustakaan, buku-buku literatur, dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan, dan sumber-sumber tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian hukum ini.

Adapun ciri-ciri umum data sekunder menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji yaitu:

- 1) Data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready made*);
- 2) Bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu; dan
- 3) Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003 : 24).

6. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang penulis pergunakan adalah:

a. Sumber Data Primer

Sumber data primer merupakan sumber data yang terkait langsung dengan permasalahan yang diteliti. Dalam hal ini yang menjadi sumber data primer adalah anggota DPRD Kota Surakarta dan Bagian Legislasi DPRD Kota Surakarta yang berkaitan dengan hal-hal penyusunan Program Legislasi Daerah di Kota Surakarta.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder diperoleh dari bahan-bahan hukum yang terdiri atas:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dan bersifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang erat kaitannya dengan permasalahan yang diteliti yaitu sebagai berikut:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 - 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah;
 - 4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - 6) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah;
 - 7) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surakarta;
 - 8) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2010 tentang Program Legislasi Daerah Kota Surakarta Tahun 2010; dan
 - 9) Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 02 Tahun 2010 tentang Rencana Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Tahun Anggaran 2010.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil ilmiah para sarjana, hasil penelitian, buku-buku, koran, majalah, dokumen-dokumen terkait, internet, dan makalah, yang dalam penelitian ini peneliti menggunakan literatur yang berhubungan dengan

penyusunan Program Legislasi Daerah dan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus besar bahasa Indonesia, kamus Inggris-Indonesia, dan internet.

7. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Soerjono dan Abdurrahman, teknik pengolahan data adalah bagaimana caranya mengolah data yang berhasil dikumpulkan untuk memungkinkan penelitian bersangkutan melakukan analisa yang sebaik-baiknya (Soerjono dan Abdurrahman, 2003: 46). Berdasarkan pendekatan penelitian yaitu dengan menggunakan paradigma konstruktivisme, teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan studi lapangan yaitu dengan wawancara dan studi dokumen (PPH FH UNS, 2009:7). Dalam rangka mendapatkan data yang tepat, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Studi Lapangan

Studi lapangan adalah pengumpulan data yang peneliti secara langsung terjun ke lokasi untuk mendapatkan data dan keterangan yang diperlukan. Studi lapangan dilakukan dengan cara interview (Wawancara). Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden (Amiruddin, 2006:82). Wawancara dilakukan terhadap nara sumber, yaitu anggota DPRD Kota Surakarta dan Bagian Legislasi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyusunan Program Legislasi Daerah di Kota Surakarta.

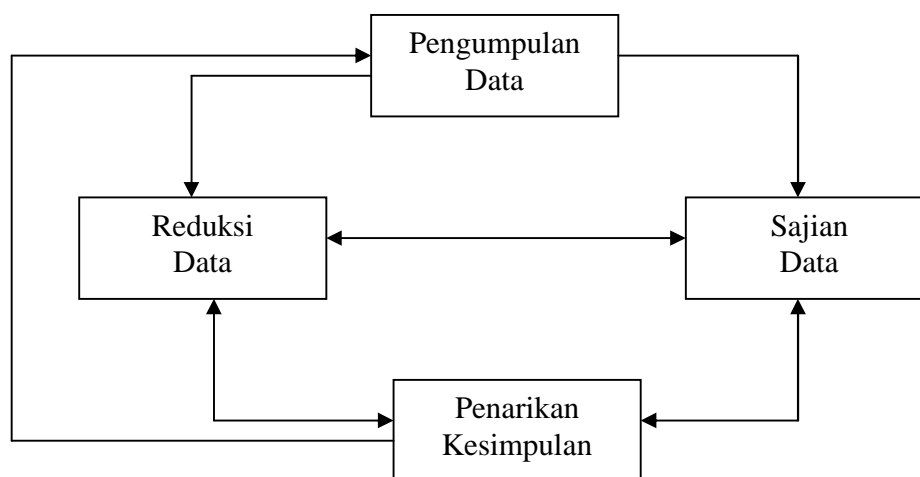
b. Studi Kepustakaan

Studi dokumen atau bahan pustaka ini penulis lakukan dengan usaha-usaha pengumpulan data terkait dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surakarta, khususnya yang berkaitan dengan penyusunan Program Legislasi Daerah dengan cara mengunjungi perpustakaan-perpustakaan, membaca, mengkaji dan mempelajari perundang-undangan,

buku-buku, literatur, artikel majalah dan koran, karangan ilmiah, makalah dan sebagainya yang berkaitan erat dengan pokok permasalahan dalam penelitian

8. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan model analisis interaktif (*interaktif model of analisis*), yaitu data yang dikumpulkan akan dianalisa melalui tiga tahap, yaitu, mereduksi data, menyajikan data dan menarik kesimpulan. Model ini dilakukan suatu proses siklus antar tahap-tahap, sehingga data-data yang terkumpul akan berhubungan dengan satu sama lain dan yang benar mendukung penyusunan laporan penulisan (HB. Sutopo, 2002: 35). Berikut ilustrasi bagan dari tahap analisa data:



Gambar 1 : Model Analisis Interaktif

(HB. Sutopo, 2002:96).

Komponen tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Pengumpulan data adalah proses dimana penulis mencari data dan mencatat semua data yang masuk;
- b. Reduksi data adalah proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan di lapangan. Jadi reduksi data adalah bagian dari proses analisis yang mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal-hal yang tidak

- penting, dan mengatur data sedemikian rupa sehingga simpulan penelitian dapat dilakukan;
- c. Sajian data adalah sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan yang dapat berupa data kasar seperti jenis matrik, skema, gambar, tabel, dan sebagainya; dan
 - d. Penarikan kesimpulan adalah proses dimana penulis menyimpulkan apa yang sudah diketahui sebelumnya.

F. Sistematika Penulisan Hukum

Untuk lebih mempermudah dalam melakukan pembahasan, penganalisaan, serta penjabaran isi dari penelitian ini, maka penulis menyusun sistematika penulisan hukum ini sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini memuat mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab yang kedua ini memuat dua sub bab, yaitu kerangka teori dan kerangka pemikiran. Dalam kerangka teori penulis menguraikan tinjauan tentang Pemerintahan Daerah, legislasi daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan konsep perencanaan. Sedangkan dalam kerangka pemikiran penulis menampilkan bagan kerangka pemikiran.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini memuat dua sub bab, yaitu hasil penelitian dan pembahasan. Dalam hasil penelitian penulis menguraikan mengenai latar belakang penyusunan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta sebagai landasan operasional pembangunan hukum di Kota Surakarta dalam kaitannya untuk menunjang fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta. Sedangkan dalam pembahasan penulis menguraikan latar belakang penyusunan Program Legislasi Daerah Kota

Surakarta sebagai landasan operasional pembangunan hukum di Kota Surakarta dalam kaitannya untuk menunjang fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta

BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini penulis akan memberikan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan serta memberikan saran-saran terhadap beberapa kekurangan yang menurut penulis perlu diperbaiki dan yang penulis temukan selama penelitian.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Daerah

a. Pengaturan Pembentukan Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 menyatakan bahwa 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 pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota yang dikepalai oleh Gubernur, Bupati dan Walikota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Hal ini diperjelas lagi dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Sedangkan pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara dan 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. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antar Kepala daerah dan DPRD adalah mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga itu membangun hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan merupakan lawan atau pesaing (J

17

Kaloh, 2007: 175).

b. Otonomi Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat (5) menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Hal ini diatur dalam pasal 14 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu sebagai berikut:

Pasal 14

- (1) *Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:*
 - a. *perencanaan dan pengendalian pembangunan;*
 - b. *perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;*
 - c. *penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;*
 - d. *penyediaan sarana dan prasarana umum;*
 - e. *penanganan bidang kesehatan;*
 - f. *penyelenggaraan pendidikan;*
 - g. *penanggulangan masalah sosial;*
 - h. *pelayanan bidang ketenagakerjaan;*
 - i. *fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;*
 - j. *pengendalian lingkungan hidup;*
 - k. *pelayanan pertanahan;*
 - l. *pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;*
 - m. *pelayanan administrasi umum pemerintahan;*
 - n. *pelayanan administrasi penanaman modal;*
 - o. *penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan*
 - p. *urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.*

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah

otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

c. Asas Pemerintahan Daerah

Dalam pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, menegaskan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

1) Asas Otonomi (Desentralisasi)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 dalam ketentuan umum, memberikan pengertian tentang Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satu-satuan pemerintah tingkat rendah. Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna adanya penentuan pengakuan kebijakan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hal yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis (Ni'matul Huda, 2009: 78).

Dengan mengembangkan ciri desentralisasi dan otonomi daerah setidaknya ada dua tolak ukur yang harus dipertimbangkan. Pertama, diberikan wewenang untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut

daerahnya. Kedua, diberikan kebebasan untuk penguasaan dan pengalihan atas berbagai sumber potensi daerah yang bersangkutan. Dari dua tolok ukur tersebut, tolok ukur yang pertama lebih banyak dianut, sedangkan yang kedua mulai ditinggalkan. Bagi Indonesia, untuk menganut sepenuhnya tolok ukur yang kedua juga tidak memungkinkan. Hal ini dikarenakan asas pemerataan, kondisi potensi dan sumber daya yang berbeda-beda dimasing-masing daerah dan prinsip pencapaian laju pertumbuhan antar daerah yang seimbang serta wawasan nusantara, merupakan hal yang asasi dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan. Oleh karena itu, sebagian besar sumber-sumber keuangan yang berasal dari daerah dipungut secara sentral oleh pusat, kemudian sebagian dibagikan kembali kepada daerah. Dengan demikian otonomi daerah atau desentralisasi akan membawa sejumlah manfaat bagi masyarakat di daerah ataupun pemerintahan nasional (Ni'matul Huda, 2009: 79).

2) Asas Tugas Pembantuan

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam ketentuan umum, memberikan pengertian tentang tugas pembantuan yaitu penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Berdasarkan pasal tersebut, maka yang terpenting dalam tugas pembantuan adalah unsur pertanggungjawaban yang diemban oleh satuan pemerintah yang membantu. Pertanggungjawaban di sini hanya berkaitan dengan pelaksanaannya saja. Sedangkan kaluasal dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan dalam pasal tersebut mengandung arti bahwa hakikat urusan tersebut tetap merupakan urusan Pemerintah yang menugaskan (Muhammad Fauzan, 2006:71).

2. Tinjauan Umum tentang Legislasi Daerah

a. Pengertian Legislasi Daerah

Untuk mencapai tujuan otonomi daerah, maka pemerintah daerah menetapkan produk hukum daerah berupa legislasi daerah yang terdiri dari Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Instruksi Kepala Daerah. (Otong Rosadi, 2008: 41). Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Dalam pasal 140 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, Bupati, atau Walikota. Dan untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah atau Keputusan Kepala Daerah berdasar pasal 218 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Dari segi pembentukannya, sangat jelas ditentukan bahwa Peraturan Daerah dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintah Daerah. Dengan demikian, Peraturan Daerah tersebut merupakan produk legislasi daerah ([http://jimly.com/pemikiran /view/4.html](http://jimly.com/pemikiran/view/4.html)). Dalam hal ini Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ditingkat daerah dikenal 2 macam kekuasaan untuk membuat kebijakan:

- 1) Penentuan kebijakan mengenai pelaksanaan atau penjabaran kebijakan pemerintah pusat adalah Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di provinsi (kabupaten dan kota adalah bupati dan walikota). Bentuk kebijakannya adalah keputusan dan instruksi Bupati dan Walikota untuk kabupaten dan kota; dan
- 2) Penentuan kebijakan Pemerintah Daerah (otonom), wewenangnya terletak pada kepala daerah dengan persetujuan DPRD. Perumusan hasil kebijakan tersebut diterbitkan sebagai kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah tingkat provinsi, kabupaten, dan kota (M. Solly Lubis, 2009:73).

b. Asas-asas yang digunakan dalam pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah harus memperhatikan asas-asas yang berlaku agar selaras dengan tujuan yang akan dicapai. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengatur mengenai asas peraturan perundangan yang bunyi lengkapnya adalah sebagai berikut:

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik 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.*

Penjelasan lebih lanjut mengenai asas-asas yang ada dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu sebagai berikut

- 1) kejelasan tujuan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- 2) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- 3) kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- 4) dapat dilaksanakan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;

- 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 6) kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- 7) keterbukaan, yaitu 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 pembentukan peraturan perundang-undangan (<http://www.legalitas.org/Pengaturan%20tentang%20Penyusunan%20dan%20Pengelolaan%20Prolegda>).

c. Materi Muatan yang digunakan dalam pembentukan Peraturan Daerah

Selain asas-asas yang perlu diperhatikan, pembentukan Peraturan Daerah juga harus memperhatikan materi muatan yang berlaku agar selaras dengan tujuan yang akan dicapai. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, mengatur mengenai asas peraturan perundangan yang bunyi lengkapnya adalah sebagai berikut

Pasal 6

(1) Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

- a. pengayoman;*
- b. kemanusiaan;*
- c. kebangsaan;*
- d. kekeluargaan;*
- e. kenusantaraan;*
- f. bhinneka 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), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dengan jelas dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa 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 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menentukan materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan antara lain asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan yang terpenting ketentuan Pasal 7 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa materi Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 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 (M. Sapta Murti, 2010:4).

d. Kedudukan dan landasan hukum

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) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan 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 menyatakan:

”Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan jenis Perundang-undangan nasional dalam hierarki berada paling bawah adalah peraturan daerah 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; dan*
 - 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; dan*
 - 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) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan tunduk pada asas hierarki yang diartikan suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Sesuai asas hierarki yang dimaksud peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan sistem yang memiliki ketergantungan, keterkaitan satu dengan yang lain. Untuk itu Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara (Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004), dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 (M. Sapta Murti, 2010:3).

Kedudukan Peraturan Daerah juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Peraturan Daerah. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan 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 Pasal 25 huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD. Selain itu dalam Pasal 42 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Kemudian dalam Pasal 136 ayat (1) Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan

bahwa Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

3. **Tinjauan Umum tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan suatu lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keikutsertaan rakyat dalam pemerintahan daerah melalui wakil-wakilnya merupakan suatu wujud dari adanya asas demokrasi yang dianut oleh negara Indonesia. Oleh karena itu, DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga pemerintahan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/ kota.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diatur secara terperinci dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Hal tersebut diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

a. **Susunan dan Kedudukan DPRD**

Susunan dan kedudukan DPRD diatur pasal 341 dan 342 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum dan merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.

b. **Tugas dan Wewenang DPRD**

Tugas dan wewenang DPRD diatur dalam pasal 344 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota berdasar pasal 344 (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai berikut:

Pasal 344:

(1) DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:

- a). membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;*
- b). membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;*
- c). melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;*
- d). mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;*
- e). memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;*
- f). memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;*
- g). memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;*
- h). meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahandaerah kabupaten/kota;*
- i). memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;*
- j). mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan*
- k). melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.*

c. Hak DPRD

Hak DPRD diatur dalam pasal 349 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun

Hak DPRD Kabupaten/Kota berdasar pasal 349 ayat (1) sampai dengan ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bunyi lengkapnya sebagai berikut :

Pasal 349

(1) DPRD kabupaten/kota mempunyai hak:

- a. interpelasi;*
 - b. angket; dan*
 - c. menyatakan pendapat.*
- (2) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/walikota mengenai kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.*
 - (3) Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
 - (4) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.*

d. Fungsi DPRD

Dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/ kota, fungsi DPRD diatur dalam pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 343 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Fungsi DPRD seperti yang diatur dalam Undang-undang adalah sebagai berikut:

- a). Fungsi legislasi;
- b). Fungsi anggaran; dan
- c). Fungsi Pengawasan.

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah

untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat (Jimly Asshiddiqie, 2006: 32).

Fungsi legislatif menyangkut empat bentuk kegiatan, sebagai berikut:

- a. Prakarsa penyusunan undang-undang (*legislatife initiation*);
- b. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- c. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan
- d. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*) (Jimly Asshiddiqie, 2006: 34).

Menurut Pasal 12 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 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.

Oleh karena itu, dalam Pasal 140 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur mengenai peraturan daerah dimana DPRD mempunyai peran legislasi dalam pembentukan Peraturan Daerah tersebut. Hal ini dinyatakan jelas bahwa rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan

Peraturan Daerah mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Pengaturan dilanjutkan dalam pasal 141 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana Rancangan Peraturan Daerah disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

Dalam pasal 34 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 1 tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surakarta menjelaskan bahwa Badan Legislasi daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk dalam rapat paripurna DPRD dan dituangkan dalam Keputusan DPRD. Adapun tugas badan legislasi daerah selanjutnya diatur dalam pasal 36 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 1 tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dengan bunyi lengkapnya sebagai berikut:

Pasal 36

- a). Merencanakan dan menyusun program legislasi daerah berdasarkan urutan prioritas rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan DPRD dan setiap tahun anggaran;*
- b). Melakukan koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah;*
- c). Menyiapkan usul rancangan peraturan daerah inisiatif berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;*
- d). Menyempurnakan usul inisiatif rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, dan/atau Gabungan Komisi, sebelum disampaikan kepada Pimpinan DPRD;*
- e). Melakukan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah hasil evaluasi gubernur;*
- f). Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap muatan rancangan peraturan daerah, melalui koordinasi dengan komisi, dan/atau panitia khusus; dan*
- g). Melakukan evaluasi kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada masa akhir keanggotaan DPRD.*

4. Tinjauan Umum tentang Konsep Perencanaan

a. Pengertian Perencanaan

Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui serangkaian pilihan-pilihan. Lebih lengkapnya, sebuah perencanaan bertujuan untuk menemukan, mengungkapkan, dan meyakinkan dengan sebuah tindakan yang spesifik berkaitan dengan persoalan pelaksanaan yang berkaitan dengan masa depan melalui serangkaian pilihan berupa pemilihan tujuan dan kriteria, identifikasi seperangkat alternatif yang konsisten dengan preskripsi dengan pemilihan alternatif yang memungkinkan, dan arahan tindakan mengenai tujuan yang telah ditentukan (Dadang Solihin, 2008:1).

Seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat dan konsepsi negara hukum modern (welfare state), administrasi negara mempunyai kewajiban untuk merealisasikan tujuan negara. Tujuan bernegara meliputi berbagai dimensi, yang perlu disusun perencanaannya. Rencana merupakan alat bagi implementasi dan implementasi seyogyanya berdasarkan rencana. Tidak bisa dibayangkan akibatnya apabila melaksanakan tujuan bernegara tanpa ada rencana yang matang. Dalam hukum administrasi negara, rencana merupakan bagian dari tindakan hukum pemerintahan, yaitu suatu tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum. Meskipun demikian, tidak semua rencana memiliki akibat hukum langsung bagi warga negara. Sebagai bagian dari tindakan hukum pemerintahan, perencanaan pasti memiliki relevansi hukum (<http://www.legalitas.org/node/269>).

Pada negara hukum kemasyarakatan modern, rencana selaku figur hukum dari hubungan hukum administrasi tidak dapat lagi dihilangkan dari pemikiran. Rencana-rencana dijumpai dari berbagai bidang kegiatan pemerintahan. Rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari usaha tata negara yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang tertib dan teratur. Dengan sendirinya, hanya rencana-rencana yang berkekuatan hukum yang memiliki arti bagi hukum administrasi. Suatu rencana menunjukkan kebijaksanaan apa yang akan dijalankan oleh tata usaha negara pada suatu lapangan tertentu (Philips M. Hadjon, 2005:156).

Dalam perspektif hukum administrasi negara, rencana merupakan salah satu instrumen pemerintahan, yang sifat hukumnya berada di antara peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, dan ketetapan. Dengan demikian, perencanaan memiliki bentuk tersendiri, patuh pada peraturannya sendiri, dan mempunyai tujuan tersendiri, yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, dan ketetapan. Rencana merupakan himpunan kebijakan yang akan ditempuh pada masa yang akan datang, tetapi bukan merupakan peraturan kebijakan karena kewenangan untuk membuatnya ditentukan oleh peraturan perundang-undangan atau didasarkan pada kewenangan pemerintahan yang jelas. Rencana memiliki sifat norma yang umum-abstrak, namun bukan merupakan peraturan perundang-undangan, karena tidak semua rencana mengikat umum dan tidak selalu mempunyai akibat hukum langsung. Rencana merupakan hasil penetapan (keputusan) oleh organ pemerintahan tertentu yang dituangkan dalam bentuk ketetapan (keputusan), tetapi bukan keputusan (*beshikking*) karena di dalamnya memuat pengaturan yang bersifat umum (<http://www.legalitas.org/node/269>).

b. Unsur-unsur dan Syarat Sebuah Perencanaan

Manfaat dari sebuah perencanaan sebagai penuntun arah minimalisasi ketidakpastian, minimalisasi inefisiensi sumberdaya penetapan standar, dan pengawasan kualitas. Manfaat tersebut dapat dirasakan apabila unsur-unsur dan syarat yang harusnya ada dilengkapi dan dilaksanakan (Dadang Solihin, 2008:4).

Dari berbagai rencana yang ada, terdapat beberapa unsur rencana, antara lain: merupakan gambaran tertulis, merupakan keputusan atau tindakan, dilakukan oleh organ pemerintah, ditujukan untuk masa yang akan datang, memiliki elemen rencana, memiliki sifat yang tidak sejenis, beragam, memiliki keterkaitan, dan untuk waktu tertentu. Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa rencana memiliki sifat hukum yang beragam. Keragaman sifat hukum dari rencana dapat diketahui dengan melihat pada organ yang membuat rencana, isi rencana, dan saran rencana tersebut. Dengan demikian,

akan diketahui pula akibat hukum dan relevansi hukum yang muncul dari rencana tersebut (<http://www.legalitas.org/node/269>).

Syarat perencanaan yang harus dilengkapai antara lain harus memiliki, mengetahui, dan memperhitungkan tujuan akhir yang dikehendaki, sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya (yang mencerminkan pemilihan dari berbagai alternatif), jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut, masalah-masalah yang dihadapi, modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya, kebijakan-kebijakan untuk melaksanakannya, orang, organisasi, atau badan pelaksananya, mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan pelaksanaannya, faktual dan realistis, logis dan rasional, fleksibel, komitmen, serta komprehensif atau menyeluruh (Dadang Solihin, 2008:7).

c. Program Legislasi Daerah sebagai Instrumen Perencanaan

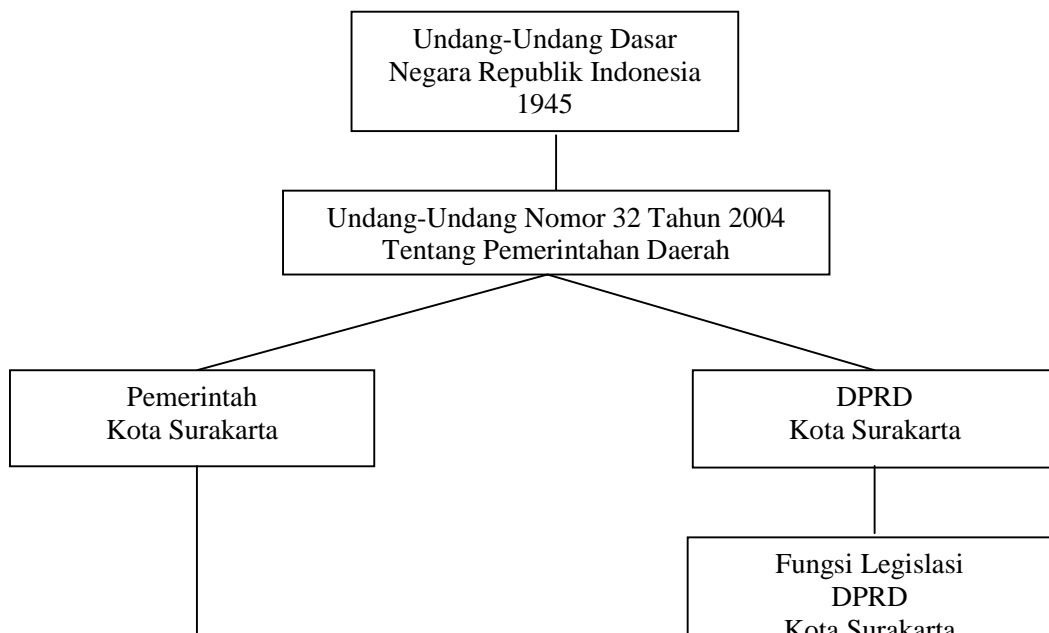
Dalam Pasal 1 angka 10 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan, bahwa yang dimaksud dengan Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Mengingat peranan Peraturan Daerah yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas. Dasar hukum Program Legislasi Daerah tercantum dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yaitu Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah. Program Legislasi daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional (Mahendra, 2006:5).

Secara operasional, Program Legislasi Daerah memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu

sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Program Legislasi Daerah merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Daerah yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah.

Program Legislasi Daerah sangat penting tidak hanya menjadi acuan bagi Pemerintah Daerah dan DPRD untuk menyusun produk hukum daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah namun juga penting bagi masyarakat untuk menatap wajah daerahnya dalam kurun waktu tertentu (sekarang dan beberapa tahun kedepan). Dewasa ini tahu akan masa depannya (predictable) adalah kebutuhan bagi masyarakat modern. Karena itu, maka sebuah Program Legislasi Daerah mempunyai arti yang sangat penting bagi pembentukan produk hukum daerah khususnya dan bagi pembangunan daerah pada umumnya (Otong Rosadi, 2008:48).

B. Kerangka Pemikiran



Gambar 2.
Kerangka Pemikiran

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa 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 pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Hal ini diperjelas lagi dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota. Dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan demikian daerah melalui penyelenggara pemerintahannya yaitu Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) dan DPRD, memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah yang berfungsi untuk memberi pelayanan, peningkatan

peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat di masing-masing daerah otonom. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat menetapkan kebijakan daerah.

DPRD dengan fungsi legislasinya bersama-sama dengan pemerintahan daerah membuat peraturan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berkenaan dengan persoalan tersebut, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan pentingnya Program legislasi daerah dalam program pembentukan Peraturan Daerah. Dalam Pasal 1 butir 10 ditentukan, bahwa yang dimaksud dengan Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 53, menugaskan kepada Badan Legislasi Daerah untuk menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD dan mengkoordinasikan penyusunan program legislasi daerah tersebut antara DPRD dan pemerintah daerah.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Latar Belakang Penyusunan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta sebagai Landasan Operasional Pembangunan Hukum di Kota Surakarta

a. Urgensi Penyusunan Program Legislasi Daerah di Kota Surakarta

Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan

yang berkesinambungan di daerah. Oleh karena itu diperlukan kemampuan untuk merumuskan Peraturan Daerah yang dapat menciptakan *multiplier effect*. Atas dasar itu maka pembentukan Peraturan Daerah harus direncanakan sebaik-bainya. Melalui pembentukan Peraturan Daerah yang berencana, aspiratif dan berkualitas dalam bentuk Program Legislasi Daerah, maka dapat diharapkan Peraturan Daerah akan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah (<http://fh.usu.ac.id/files/usman.doc>).

Pembentukan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu sarana untuk mencapai harapan, agar dikemudian hari pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan dapat berjalan lebih tertib dan lebih baik, serta dapat merumuskan setiap peraturan perundang-undangan sesuai dengan tujuan, fungsi, dan materi muatannya, sehingga memudahkan dalam pelaksanaan selanjutnya (Maria Farida Indrati, 2007:17).

Dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan istilah perencanaan diperkenalkan dengan istilah Program Legislasi. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 1 angka 1 dimana bunyi lengkapnya adalah sebagai berikut :

"Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari

40

perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan".

Berdasarkan pengertian tersebut perencanaan merupakan tahap yang paling awal yang harus dilakukan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk juga Peraturan Daerah. Berdasarkan Pasal 15 Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, program legislasi terdiri dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah (Program Legislasi Daerah). Dalam Pasal 1 angka 10 Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program

pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

Mengenai perlunya Program Legislasi Daerah tersebut penjelasan Pasal 15 Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan agar dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilaksanakan, secara berencana, maka Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah. Dalam Program Legislasi Daerah tersebut ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, maka dalam Program Legislasi Daerah memuat program legislasi jangka panjang, menengah, atau tahunan. Di samping itu, Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Empat alasan mengapa pembentukan peraturan perundang-undangan daerah perlu didasarkan pada Program Legislasi Daerah yaitu:

- 1) agar pembentukan Peraturan Daerah berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;
- 2) agar Peraturan Daerah sinkron secara vertikal dan horisontal dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- 3) agar pembentukan Peraturan Daerah terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah; dan
- 4) agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional (<http://fh.usu.ac.id/files/usman.doc>).

Menurut A.A. Oka Mahendra, terdapat beberapa alasan mengapa Program Legislasi Daerah diperlukan dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, yaitu:

- 1) untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
- 2) untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman

bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah;

- 3) untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;
- 4) untuk mempercepat proses pembentukan Peraturan Daerah dengan menfokuskan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan; dan
- 5) menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Peraturan Daerah (A.A. Oka Mahendra 2006: 6).

Urgensi penyusunan Program Legislasi Daerah tersebut antara lain; pertama, Program Legislasi Daerah diperlukan dalam perencanaan pembangunan secara keseluruhan (makro perencanaan). Kedua, Program Legislasi Daerah dapat mengurangi berbagai kelemahan dalam pembentukan Peraturan Daerah yang ditemukan selama ini. Berkenaan makro perencanaan, bahwa otonomi daerah memberikan kewenangan luas kepada daerah dalam penyelenggaraan pembangunan. Dalam pembangunan daerah yang dilaksanakan harus memiliki kerangka hukum yang memberikan arah serta legalitas kegiatan pembangunan yang dilakukan dalam bentuk Peraturan Daerah. Untuk memperoleh Peraturan Daerah yang berkualitas, pembentukan Peraturan Daerah perlu dilakukan secara terencana, sistematis dan partisipatif. Pembentukan Peraturan Daerah merupakan bagian integral dalam pembangunan daerah perlu menyesuaikan dengan kerangka perencanaan pembangunan daerah. Pembangunan daerah dilakukan secara terencana dan sistematis terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah daerah (RKPD) (<http://fh.usu.ac.id/files/usman.doc>).

Berbagai kelemahan dalam penyusunan Peraturan Daerah yang ditemukan selama ini adalah sebagai berikut:

- 1) Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tanpa perencanaan yang jelas dan sering kali tidak terkait dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah atau Renstra Satuan Kerja Perangkat Daerah;

- 2) DPRD dan Satuan Kerja Perangkat Daerah kesulitan untuk mengusulkan yang sesungguhnya dibutuhkan karena tidak adanya acuan;
- 3) Pengusulan Rancangan Peraturan Daerah oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah seringkali tanpa melalui kajian yang mendalam karena tidak diagendakan dalam program/kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah
- 4) Kesulitan dalam proses penyusunan Peraturan Daerah, misalnya dalam penganggaran, evaluasi/pengkajian, penyusunan naskah akademik;
- 5) Kurang mampu menjaring partisipasi dan mengakomodasi kepentingan publik;
- 6) Munculnya Peraturan Daerah yang tumpang tindih (tidak sinkron); dan
- 7) Banyak memunculkan Peraturan Daerah bermasalah (<http://fh.usu.ac.id/files/usman.doc>).

Pembentukan peraturan daerah mengalami peningkatan pesat sejak desentralisasi diberlakukan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Namun diperoleh gambaran umum perda-perda yang telah dibentuk dipertanyakan dari segi kualitas. Pembatalan perda menunjukkan gejala bahwa proses harmonisasi peraturan pusat dengan peraturan daerah yang tidak berjalan dengan baik. Sesuai ketentuan Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Hingga kini berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri telah tercatat sebanyak 1983 yang dibatalkan dan masih terdapat ribuan Perda yang direkomendasikan untuk dievaluasi dan/atau dibatalkan. Perda yang dibatalkan pada umumnya Perda tentang pajak dan retribusi daerah. Sampai dengan bulan Juli 2009 peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah dibatalkan sudah mencapai 1152 Perda (M. Sapta Murti, 2010:8).

Di wilayah eks Karesidenan Surakarta, data sampai bulan Januari tahun 2010, sebanyak 169 Peraturan Daerah dinilai menghambat investasi. Masing-masing

kota/kabupaten di wilayah ini mencatatkan lebih dari 10 Peraturan Daerah yang tidak proinvestasi, seperti Kabupaten Sragen 29 Peraturan Daerah, Boyolali 28 Peraturan Daerah, Sukoharjo 25 Peraturan Daerah, Karanganyar 24 Peraturan Daerah, Klaten 23 Peraturan Daerah, Kota Solo 23 Peraturan Daerah, dan Wonogiri 17 Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tersebut menghambat investasi dalam hal perizinan, pajak, dan retribusi yang memberatkan investor (<http://nasional.kompas.com/read/2009/01/23/12525550/169.Peraturan.Daerah.di.surakarta.menghambat.investasi>).

Dengan adanya Program Legislasi Daerah maka berbagai kelemahan tersebut akan dapat ditekan, sehingga proses pembentukan Peraturan Daerah lebih mudah dan tujuan untuk menghasilkan Peraturan Daerah yang baik dapat lebih mudah diwujudkan. Dari pembahasan diatas terlihat betapa pentingnya makna Program Legislasi Daerah dalam program pembentukan Peraturan Daerah. Penyusunan Program Legislasi Daerah tidak hanya untuk kepentingan pembentukan Peraturan Daerah semata, tapi lebih luas lagi terkait dengan keseluruhan program pembangunan daerah.

DPRD Kota Surakarta juga menyatakan bahwa penyusunan Program Legislasi Daerah ini juga sangat penting. Hal ini diibaratkan seperti sebuah perjalanan yang harus melewati beberapa titik dimana apabila titik-titik tersebut sudah diketahui dari awal, maka perjalanan akan lebih tersusun dan dapat dilalui sesuai yang direncanakan dengan tepat waktu. Titik-titik itu adalah point-point Rancangan Peraturan Daerah baik dari inisiasi DPRD ataupun Pemerintah Kota yang harus dibahas dalam satu tahun. Selain itu, titik-titik yang berupa point-point Rancangan Peraturan Daerah tersebut, materi muatannya sudah dikaji terlebih dahulu apakah sesuai dengan asas-asas yang berlaku. Oleh karena itu, tidak akan lagi terjadi tumpang tindih atau ketidaksinkronan antara Peraturan Daerah yang akan dibahas dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Yang juga harus diperhatikan, proses yang berjalan sesuai dengan rencana akan menghemat anggaran yang sudah dianggarkan. Karena apabila terjadi kesalahan, maka harus ada perbaikan atau pengulangan kembali yang akan mengeluarkan kembali anggaran yang harusnya tidak dianggarkan. (wawancara dengan Wakil II DPRD

Kota Surakarta, Ir. Muhammad Rodhi, Selasa tanggal 11 Mei 2010, pukul 11.00 WIB).

b. Alur Penyusunan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta

Mengenai mekanisme penyusunan Program Legislasi Daerah tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Kedua undang-undang tersebut juga tidak memerintahkan secara tegas untuk mengatur lebih lanjut tata cara penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Daerah dalam peraturan pelaksanaan.

Penyusunan Program Legislasi Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 53, dimana salah satu tugas Badan Legislasi Daerah adalah untuk menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD dan mengkoordinasikan penyusunan program legislasi daerah tersebut antara DPRD dan pemerintah daerah.

Sampai sekarang ini pedoman penyusunan Program Legislasi Daerah diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah. Keputusan Menteri Dalam Negeri yang ditetapkan pada tanggal 26 Agustus 2004, dibuat dengan 2 (dua) pertimbangan yaitu :

- 1) karena penyusunan peraturan perundang-undangan daerah belum diprogramkan sesuai dengan kewenangan daerah, sehingga dalam penerbitan peraturan perundang-undangan daerah tidak sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat; dan
- 2) dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas penyusunan peraturan perundang-undangan di daerah (A.A. Oka Mahendra, 2006:7).

Memperhatikan konsiderans mengingat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah yang ditetapkan lebih 2 bulan lewat 4 hari dari ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tampak bahwa Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut belum mengacu kepada Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (A.A. Oka Mahendra,2006:7). Sehubungan dengan keadaan tersebut, terdapat dua kemungkinan. Pertama, pembentuk undang-undang menyerahkan pengaturan tentang tatacara dan mekanisme penyusunan Program Legislasi Daerah kepada Pemerintah Daerah. Kedua, pembentuk undang-undang menyerahkan pengaturan tentang tatacara dan mekanisme penyusunan Program Legislasi Daerah ke dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (<http://fh.usu.ac.id/files/usman.doc>).

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah, dilihat dari sejarah lahirnya, Peraturan Menteri Dalam Negeri ini lahir sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga secara substantif materi muatannya banyak yang tidak sesuai dengan undang-undang tersebut.

Materi muatan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah, jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak sesuai lagi. Karena di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut masih menekankan penyusunan Program Legislasi Daerah itu pada jajaran eksekutif saja. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah merupakan hasil persetujuan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD. Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut juga menyebutkan Rancangan Keputusan Gubernur atau Bupati sebagai bagian dari Program Legislasi Daerah.

Hal ini tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena Keputusan Gubernur atau Bupati bukan merupakan bentuk peraturan perundang-undangan daerah. Sehingga dapat dikatakan bahwa Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah ini sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan peraturan hukum positif sehingga tidak dapat lagi dipedomani (<http://fh.usu.ac.id/files/usman.doc>).

Sampai saat ini, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah belum dicabut atau direvisi oleh Kementerian Dalam Negeri. (wawancara dengan Wakil II DPRD Kota Surakarta, Ir. Muhammad Rodhi, Jum'at tanggal 2 Juli 2010, pukul 15.00 WIB). Hal ini terbukti dengan masih dimasukkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah kedalam konsideran Peraturan daerah seperti yang terjadi di Surabaya dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor : 188.45/ 13 /436.1.2/2010 Tentang Program Legislasi Daerah Kota Surabaya Tahun 2010.

Di Kota Surakarta, pengaturan mengenai Program Legislasi Daerah diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Program Legislasi Daerah Kota Surakarta Tahun 2010. Keputusan tersebut tidak mencantumkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah dalam konsiderannya.

Dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah pada tahun 2006 tidak menggantikan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah. Walaupun dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah, namun dalam Pasal-Pasal yang lain tidak diatur mengenai alur penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD. Dalam Konsiderannya, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

menggantikan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk-Produk Hukum Daerah dikarenakan sudah tidak lagi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sehubungan dengan hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Oleh karena itu dalam penyusunan Program Legislasi Daerah juga perlu mendapat persetujuan bersama, yang berarti baik DPRD maupun Pemerintah Daerah sama-sama menyusun rancangan Program Legislasi Daerah untuk kemudian disepakati bersama.

Berkenaan dengan penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD, mekanisme penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD perlu diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Dengan asumsi bahwa penyusunan Program Legislasi Daerah antara DPRD dengan Pemerintah Daerah dikoordinasi oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi (<http://fh.usu.ac.id/files/usman.doc>). Alat kelengkapan DPRD tersebut adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 141 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang bunyi lengkapnya adalah sebagai berikut:

Pasal 141

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

Bidang Legislasi DPRD Kota Surakarta diatur tugasnya dalam Pasal 36 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 1 tahun 2009

tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta yang bunyi lengkapnya adalah sebagai berikut:

Pasal 36

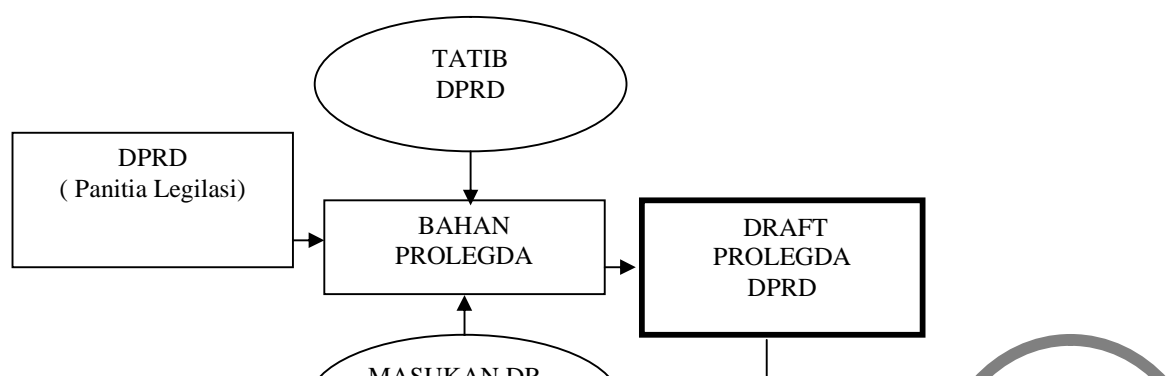
- (1) Merencanakan dan menyusun program legislasi daerah berdasarkan urutan prioritas rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan DPRD dan setiap tahun anggaran;*
- (2) Melakukan koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah;*
- (3) Menyiapkan usul rancangan peraturan daerah inisiatif berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;*
- (4) Menyempurnakan usul inisiatif rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, dan/atau Gabungan Komisi, sebelum disampaikan kepada Pimpinan DPRD;*
- (5) Melakukan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah hasil evaluasi gubernur;*
- (6) Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap muatan rancangan peraturan daerah, melalui koordinasi dengan komisi, dan/atau panitia khusus; dan.*
- (7) Melakukan evaluasi kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada masa akhir keanggotaan DPRD.*

Ketentuan mengenai penyusunan hukum di tingkat daerah, bisa juga dengan mengikuti pola tingkat pusat (Jimly Asshidiqie, 2005:10). Dengan menganalogikan dengan penyusunan Program Legislasi Nasional sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, maka mekanisme penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD perlu diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Dengan asumsi tersebut, mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

- 1) Hasil Penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD dan Pemerintah Daerah dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh DPRD melalui Panitia Legislasi/Komisi I/panitia bidang legislasi;

- 2) Kepala Biro/Bagian Hukum mengkonsultasikan terlebih dahulu masing-masing konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang dihasilkan oleh DPRD kepada (Satuan Kerja Perangkat Daerah) SKPD lain dan Pimpinan instansi terkait lainnya dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda termasuk kesiapan dalam pembentukan;
- 3) Hasil penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD dan konsultasi dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada Kepala Daerah sebelum dikoordinasikan kembali dengan DPRD;
- 4) Persetujuan Kepala Daerah terhadap Program Legislasi Daerah yang disusun di lingkungan DPRD diberitahukan secara tertulis kepada DPRD dan sekaligus menugaskan Kepala Biro/Bagian Hukum untuk mengkoordinasikan kembali dengan DPRD; dan
- 5) Program Legislasi Daerah yang disusun di lingkungan DPRD dan Pemerintah Daerah yang telah memperoleh kesepakatan bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah, dilaporkan pada Rapat Paripurna DPRD untuk mendapatkan penetapan (<http://fh.usu.ac.id/files/usman.doc>).

Secara sederhana tentang mekanisme penyusunan Program Legislasi Daerah tersebut dapat diilustrasikan dalam bentuk bagan sebagai berikut:



Gambar. 3
Bagan Alur Penyusunan Program Legislasi Daerah

Dari gambaran di atas, ada beberapa prinsip yang perlu ada dalam proses penyusunan Program Legislasi Daerah, yaitu:

- 1) Keselarasan materi Program Legislasi Daerah dengan perencanaan pembangunan daerah lainnya serta keselarasan dengan kebijakan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 2) Sinergis antar Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD);
- 3) Partisipatif; dan
- 4) Keputusan bersama DPRD dan Pemerintah Daerah.

Pengelolaan Program Legislasi Daerah mempersyaratkan pula kemampuan untuk melakukan fungsi-fungsi manajemen dengan baik yaitu fungsi perencanaan, penggerakan dan fungsi pengawasan. Sehubungan dengan fungsi

perencanaan setidaknya-tidaknya ada 3 (tiga) hal yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan Program Legislasi Daerah yaitu:

- 1) Pemahaman peta permasalahan yang berkaitan dengan prioritas Program Legislasi Daerah dan sumber daya yang ada, serta cara-cara mengatasinya;
- 2) Perlunya koordinasi, konsistensi antar berbagai kegiatan, penggunaan sumber daya dalam pelaksanaan prioritas, penyusunan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Program Legislasi Daerah; dan
- 3) Penerjemahan secara cermat dan akurat Program Legislasi Daerah kedalam kegiatan konkrit yang terjadwal dengan dukungan dana yang memadai.

Kemudian dalam penggerakan setidaknya-tidaknya ada 4 (empat) hal yang perlu diperhatikan:

- 1) Mendapatkan sumber daya manusia yang profesional, memiliki integritas dan komitmen untuk melaksanakan penyusunan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Program Legislasi Daerah;
- 2) Menyampaikan kepada yang bersangkutan secara jelas tujuan yang hendak dicapai dengan pengaturan dalam Peraturan Daerah yang dimaksud;
- 3) Memberikan kewenangan-kewenangan tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas merancang Peraturan Daerah; dan
- 4) Menjelaskan apa yang perlu dilakukan dan cara melakukannya serta memberi kepercayaan untuk mengemban tugas dan memberi bimbingan yang diperlukan;

Selanjutnya dibidang pengawasan ada 3 (tiga) langkah yang perlu dilakukan yaitu:

- 1) Penetapan standar sebagai tolok ukur keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan Program Legislasi Daerah;
- 2) Pengukuran pelaksanaan dengan membandingkan antara yang dicapai dengan yang seharusnya dicapai; dan
- 3) Melakukan tindakan perbaikan atau penyesuaian. Pengawasan pelaksanaan Program Legislasi Daerah dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional, maupun oleh DPRD dan pengawasan oleh masyarakat.

Melalui pengawasan yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip pengawasan diharapkan tujuan pengawasan dapat tercapai yaitu antara lain untuk menjamin

ketepatan pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah sesuai dengan prioritas yang ditetapkan dalam Program Legislasi Daerah, meningkatkan koordinasi dan efisiensi dalam penggunaan sumber daya dan membangun kepercayaan publik terhadap pembentuk Peraturan Daerah (A.A. Oka Mahendra, 2006: 12).

Alur penyusunan program legislasi daerah Kota Surakarta termuat dalam keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Program Legislasi Daerah Kota Surakarta Tahun 2010. Dalam konsideran Memperhatikan disebutkan empat tahapan rapat sebagai proses program legislasi daerah itu terbentuk. Adapun empat tahapan rapat tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Rapat Badan Legislasi Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta tanggal 29 Desember 2010;
- 2) Rapat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta tanggal 5 Januari 2010;
- 3) Rapat Badan Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta tanggal 7 Januari 2010; dan
- 4) Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta tanggal 12 Januari 2010.

Program Legislasi Daerah Tahun 2010 selanjutnya akan ditindaklanjuti bersama antara Pemerintah Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta sebagai program legislasi daerah.

Dalam tahapan-tahapan rapat tersebut, anggota DPRD Kota Surakarta menggunakan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta sebagai pedoman. Aturan main anggota Dewan semua diatur dalam tata tertib tersebut. (wawancara dengan Sub Bagian Rapat dan Risalah Bagian Legislasi DPRD Kota Surakarta, Samat Thahir, Selasa tanggal 11 Mei 2010, pukul 08.00 WIB).

Pasal 36 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta, menyatakan bahwa Badan Legislasi Daerah bertugas melakukan

koordinasi untuk penyusunan Program Legislasi Daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Pada tahap-tahap Rapat Badan Legislasi Daerah, dilakukan koordinasi untuk penyusunan Program Legislasi Daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Hasil dari Rapat Badan Legislasi Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta pada tanggal 29 Desember 2010 dibawa ke Rapat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dan diputuskan tanggal 5 Januari 2010. Selanjutnya hasil rapat tersebut dibawa ke Rapat Badan Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dan diputuskan tanggal 7 Januari 2010 kemudian diparipurnakan di Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta tanggal 12 Januari 2010. (wawancara dengan Wakil II DPRD Kota Surakarta, Ir. Muhammad Rodhi, Selasa tanggal 11 Mei 2010, pukul 11.00 WIB).

Adanya koordinasi antara DPRD Kota Surakarta dan dan Pemerintah Kota Surakarta, dapat dilihat dari hasil Putusan Pertama Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Program Legislasi Daerah Kota Surakarta Tahun 2010 yang menetapkan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta Tahun 2010 berupa Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD sebanyak 5 Rancangan, Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Pemerintah Kota sebanyak 16 Rancangan, dan Permohonan Permintaan sebanyak 6 Rancangan.

c. Daftar Program Legislasi Daerah Kota Surakarta

Daftar program legislasi daerah Kota Surakarta termuat dalam keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Program Legislasi Daerah Kota Surakarta Tahun 2010. Dalam ketetapan pertama, Program Legislasi Daerah Kota Surakarta Tahun 2010 berupa Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta sebanyak 21 (dua puluh satu) Rancangan dan 6 (enam) Permohonan Permintaan dengan perincian sebagai berikut:

- 1) Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD sebanyak 5 (lima) Rancangan;

2) Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Pemerintah Kota sebanyak 16 (enam belas) Rancangan; dan

3) Permohonan Permintaan sebanyak 6 (enam) Rancangan.

Berikut adalah daftar Rancangan Peraturan Daerah dan Permohonan Permintaan yang tercantum dalam lampiran Keputusan tersebut.

Tabel 1 . Daftar Rancangan Peraturan Daerah Tahun 2010

NO	JUDUL RAPERDA	PEMRAKARSA
1	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pendidikan	DPRD
2	RPJPD (2005-2025)	Pemerintah Kota
3	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Pasar	Pemerintah Kota
4	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Taman Jurug Surakarta	Pemerintah Kota
5	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan	Pemerintah Kota
6	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Administrasi Kependudukan	Pemerintah Kota
7	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Sampah	
8	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengawasan, Pembinaan dan Pengendalian Minuman Beralkohol	Pemerintah Kota
9	Rancangan Peraturan Daerah Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Pihak Ke-3	DPRD
10	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Ketenagakerjaan	Pemerintah Kota
11	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pemakaman	Pemerintah Kota
12	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pelayanan	DPRD

	Publik	
13	RPJMD (2010-2014)	Pemerintah Kota
14	Rancangan Peraturan Daerah Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD 2009	Pemerintah Kota
15	Rancangan Peraturan Daerah Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan (LKK)	Pemerintah Kota
16	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pasar Modern	Pemerintah Kota
17	Rancangan Peraturan Daerah PD. Bank Pasar	Pemerintah Kota
18	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tower	DPRD
19	Rancangan Peraturan Daerah Tentang Cagar Budaya	DPRD
20	Rancangan Peraturan Daerah Perubahan APBD 2010	Pemerintah Kota
21	Rancangan Peraturan Daerah APBD 2011	Pemerintah Kota

Sumber: Bagian Legislasi DPRD Kota Surakarta

Tabel 2. Daftar Rancangan Permohonan Permintaan Tahun 2010

NO	JUDUL PERMOHONAN PERMINTAAN	PEMRAKARSA
1	LKPJ Walikota Tahun Anggaran 2009	Pemerintah Kota
2	LKPJ Akhir Masa Jabatan Walikota	Pemerintah Kota
3	Gapura Batas Kota dan Shelter	Pemerintah Kota
4	Persetujuan Penetapan Kelas Pasar dan Taksiran Nilai Tempat Dasaran	Pemerintah Kota
5	Pra Perubahan APBD 2010 (KUA dan PPAS 2010)	Pemerintah Kota
6	Pra APBD (KUA dan PPAS 2011)	Pemerintah Kota

Sumber: Bagian Legislasi DPRD Kota Surakarta

2. Program Legislasi Daerah Sebagai Penunjang Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta

a. Deskripsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta

1) Visi dan Misi DPRD Kota Surakarta Masa Bhakti 2009-2014

Visi dan misi DPRD Kota Surakarta Masa Bhakti 2009-2014 ditetapkan dalam Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surakarta Nomor 02 Tahun 2010 tentang Rencana Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Tahun Anggaran 2010. Visi dan misi tersebut ditetapkan dalam keputusan pertama yang menyatakan bahwa rencana kerja DPRD Kota Surakarta Tahun Sidang 2010 terlampir dalam lampiran II.

Visi DPRD Kota Surakarta Masa Bhakti 2009-2014 adalah terwujudnya DPRD Kota Surakarta yang aspiratif, responsif, profesional, bertanggung jawab, dan berwawasan budaya. Visi tersebut mengandung beberapa makna antara lain sebagai berikut:

- a) Aspiratif, adalah keberpihakan pada masyarakat, mengutamakan, dan memperjuangkan kepentingan masyarakat Kota Surakarta;
- b) Responsif, adalah cepat dan tanggap dalam menjawab permasalahan-permasalahan yang terjadi di masyarakat;
- c) Profesional, adalah dalam melaksanakan tugas dan fungsi sesuai dengan keahlian dan kewenangan yang dimiliki;
- d) Bertanggung jawab, adalah berani dan konsekuen melaksanakan tugas fungsi yang diemban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e) Berwawasan budaya, adalah mendasarkan pada cipta, rasa, etika, dan estetika.

Untuk mewujudkan Visi DPRD Kota Surakarta Masa Bhakti 2009-2014 ditempuh melalui lima misi yaitu sebagai berikut:

- a) Memperjuangkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat Kota Surakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan;
- b) Meningkatkan kepekaan dan kepedulian dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang terjadi di masyarakat Kota Surakarta;

- c) Meningkatkan profesionalisme DPRD Kota Surakarta sesuai tugas dan fungsi;
 - d) Membangun komunikasi dan kemitraan DPRD dengan Pemerintah Kota Surakarta, masyarakat, akademisi, pers, dan lembaga lainnya; dan
 - e) Meningkatkan daya pikir, nilai rasa, prilaku yang bermanfaat dan hasil karya yang berguna untuk kesejahteraan masyarakat Kota Surakarta.
- 2) Kedudukan, susunan, dan keanggotaan DPRD Kota Surakarta

Dalam Pasal 2 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dinyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkududukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah dimana kedudukan tersebut setara, sejajar dan hubungannya bersifat kemitraan dengan pemerintah daerah. Mengenai susunan dan keanggotaan diatur dalam Pasal 3 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dimana DPRD terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui hasil pemilihan umum. Keanggotaan DPRD diresmikan dengan keputusan Gubernur dan telah mengucapkan sumpah/janji dalam sidang paripurna DPRD. Pasal tersebut juga mengatur bahwa anggota DPRD diharuskan berdomisili di daerah.

Berikut ini adalah data susunan keanggotaan DPRD Kota Surakarta periode 2009-2014 dalam fraksi.

- a) Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F PDIP)

Tabel 3. Daftar Nama Anggota DPRD Kota Surakarta Fraksi PDIP

NO	NAMA	JABATAN
1	Teguh Prakosa	Ketua
2	Maryuwono, S.H	Wakil Ketua
3	Bambang Wijiyanto, S.H	Anggota
4	Honda Hendarto	Anggota
5	YF. Sukasno, S.H	Anggota

6	Willy Tandio Wibowo, S.H	Anggota
7	Drs. Paulus Haryoto	Anggota
8	Budi Prasetyo, S.Sos	Anggota
9	Marhaeni	Anggota
10	Soni Warsito, Amd	Anggota
11	Yulianto Indratmoko	Anggota
12	Janjang Sumaryono Aji, S.P	Anggota
13	Hartanti, S.E	Anggota
14	Drs. Hery Jumadi	Anggota
15	GPH. Paundra Karna Jiwo S	Anggota

Sumber: Bagian Hubungan Masyarakat DPRD Kota Surakarta

b) Fraksi Partai Demokrat (F PD)

Tabel 4. Daftar Nama Anggota DPRD Kota Surakarta FPD

NO	NAMA	JABATAN
1	Herlan Purwanto, BA	Ketua
2	Dra. Wahyuning Chuameson, M.Si	Wakil Ketua
3	Reni Widyawati, S.E	Anggota
4	Supriyanto	Anggota
5	Pratikno, S.H	Anggota
6	Nindita Wisnu Broto, S.H	Anggota
7	Suranto, S.E	Anggota

Sumber: Bagian Hubungan Masyarakat DPRD Kota Surakarta

c) Fraksi Partai Golongan Karya Sejahtera (F PGKS)

Tabel 5. Daftar Nama Anggota DPRD Kota Surakarta Fraksi PGKS

NO	NAMA	JABATAN
1	RM. Kus Rahardjo	Ketua
2	Swatinawati	Wakil Ketua
3	Djaswadi, S.E	Anggota

4	Hj. Maria Sri Sumarni, S.E	Anggota
5	Anna Budiarti, S.PAK	Anggota
6	Drs. Bambang Triyatno, M.M	Anggota

Sumber: Bagian Hubungan Masyarakat DPRD Kota Surakarta

d) Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F PKS)

Tabel 6. Daftar Nama Anggota DPRD Kota Surakarta Fraksi PKS

NO	NAMA	JABATAN
1	Dipl-Ing. H. Quatly Abdulkadir A	Ketua
2	Ir. Muhammad Rodhi	Wakil Ketua
3	Abdul Ghofar Ismail, S.Si	Anggota
4	Asih Sunjoto Puttro, S.Si	Anggota

Sumber: Bagian Hubungan Masyarakat DPRD Kota Surakarta

e) Fraksi Partai Amanat Nasional (F PAN)

Tabel 7. Daftar Nama Anggota DPRD Kota Surakarta Fraksi PAN

NO	NAMA	JABATAN
1	H. Hami Mujadid Irsyad, S.Ag	Ketua
2	Zaenal Arifin	Wakil Ketua
3	Umar Hasyim, S.E	Anggota
4	Dedy Purnomo, S.H	Anggota

Sumber: Bagian Hubungan Masyarakat DPRD Kota Surakarta

f) Fraksi Nurani Indonesia Raya (F NIR)

Tabel 8. Daftar Nama Anggota DPRD Kota Surakarta Fraksi PAN

NO	NAMA	JABATAN
1	Abdullah AA	Ketua
2	Tutik Marikariyanti	Wakil Ketua
3	Tjatur Wardaningtyas, S.Sos	Anggota
4	Hj. Istyaningsih	Anggota

Sumber: Bagian Hubungan Masyarakat DPRD Kota Surakarta

Berikut ini adalah data susunan keanggotaan DPRD Kota Surakarta periode 2009-2014 dalam komisi.

Susunan Pimpinan DPRD Kota Surakarta

Tabel 9. Daftar Susunan Pimpinan DPRD Kota Surakarta

Ketua	YF. Sukasno, S.H
Wakil Ketua I	Supriyanto
Wakil Ketua II	Ir. Muhammad Rodhi

Sumber: Bagian Hubungan Masyarakat DPRD Kota Surakarta

Susunan Keanggotaan DPRD Kota Surakarta Dalam Komisi

KOMISI I

Tabel 10. Daftar Nama Anggota Komisi I DPRD Kota Surakarta

No	Nama	Jabatan	Fraksi
1	Maryuwono, S.H	Ketua	F PDIP
2	Budi Prasetyo, S.Sos	Wakil Ketua	F PDIP
3	Hj. Maria Sri Sumarni, S.E	Sekretaris	F PGS
4	Marhaeni	Anggota	F PDIP
5	Pratikno, S.H	Anggota	F PD
6	Soni Warsito, Amd	Anggota	F PDIP
7	Asih Sunjoto Putro, S.Si	Anggota	F PKS
8	Dedy Purnomo, S.H	Anggota	F PAN
9	Tjatur Wardaningtyas, S.Sos	Anggota	F NIR

Sumber: Bagian Hubungan Masyarakat DPRD Kota Surakarta

Bidang Tugas:

- (1) Pemerintahan;
- (2) Kepegawaian;
- (3) Keamanan dan Ketertiban;
- (4) Pertanahan;
- (5) Kependudukan dan Catatan Sipil;
- (6) Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri;
- (7) Komunikasi dan Informatika;

(8) Hukum dan HAM; dan

(9) Perijinan

KOMISI II

Tabel 11. Daftar Nama Anggota Komisi II DPRD Kota Surakarta

No	Nama	Jabatan	fraksi
1	RM. Kusrahardjo	Ketua	F PGS
2	Bambang Wijayanto, S.H	Wakil Ketua	F PDIP
3	Dipl-Ing. H Quatly Abdulkadir A	Sekretaris	F PKS
4	Herlan Purwanto, BA	Anggota	F PD
5	Yuliyanto Indratmoko	Anggota	F PDIP
6	Djaswadi, S.T	Anggota	F PGS
7	Janjang Sumaryono Aji, S.P	Anggota	F PDIP
8	H. Hami Mujadid Irsyad, S.Ag	Anggota	F PAN
9	Hj. Istianingsih	Anggota	F NIR

Sumber: Bagian Hubungan Masyarakat DPRD Kota Surakarta

Bidang Tugas:

- (1) Pekerjaan Umum;
- (2) Penataan Ruang;
- (3) Perencanaan Pembangunan;
- (4) Perumahan;
- (5) Lingkungan Hidup; dan
- (6) Kebersihan dan Pertamanan.

KOMISI III

Tabel 12. Daftar Nama Anggota Komisi III DPRD Kota Surakarta

No	Nama	Jabatan	fraksi
1	Honda Hendarto	Ketua	F PDIP
2	Swatinawati	Wakil Ketua	F PGS
3	Umar Hasyim, S.E	Sekretaris	F PAN
4	Hartanti, S.E	Anggota	F PDIP

5	Willy Tandio Wibowo, S.H	Anggota	F PDIP
6	GPH. Paundra Karna Jiwo S	Anggota	F PDIP
7	Dra. Wahyuning Chuameson, M.Si	Anggota	F PD
8	Suranto, S.E	Anggota	F PD
9	Abdullah AA	Anggota	F NIR

Sumber: Bagian Hubungan Masyarakat DPRD Kota Surakarta

Bidang Tugas:

- (1) Peraturan Daerahgangan, Perindustrian, dan Pengelolaan Pasar;
- (2) Koperasi dan UKM;
- (3) Penanaman Modal;
- (4) Keuangan Daerah (Pendapatan Asli Daerah, Pengelolaan Keuangan, dan Aset);
- (5) Perusahaan Daerah; dan
- (6) Perhubungan.

KOMISI IV

Tabel 13. Daftar Nama Anggota Komisi IV DPRD Kota Surakarta

No	Nama	Jabatan	fraksi
1	Zaenal Arifin	Ketua	F PAN
2	Teguh Prakosa	Wakil Ketua	F PDIP
3	Abdul Ghofar Ismail, S.Si	Sekretaris	F PKS
4	Drs. Hery Jumadi	Anggota	F PDIP
5	Anna Budiarti, S.PAK	Anggota	F PGS
6	Drs. Bambang Triyanto, M.M	Anggota	F PGS
7	Reny Widayawati, S.E	Anggota	F PD
8	Drs. Paulus Haryoto	Anggota	F PDIP
9	Nindita Wisnu Broto, S.H	Anggota	F PD
10	Tutik Marikariyanti	Anggota	F NIR

Sumber: Bagian Hubungan Masyarakat DPRD Kota Surakarta

Bidang Tugas:

- (1) Ketenagakerjaan dan Ketransmigrasian;
- (2) Pendidikan, Kepemudaan, dan Olah Raga;
- (3) Kebudayaan dan Pariwisata;
- (4) Kesehatan;
- (5) Pertanian dan Ketahanan Pangan;
- (6) Kearsipan dan Perpustakaan;
- (7) Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, Pemberdayaan Masyarakat; dan
- (8) Sosial.

3) Fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Kota Surakarta

Fungsi DPRD Kota Surakarta diatur dalam Pasal 4 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dimana DPRD Kota Surakarta mempunyai tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi yang dimaksud diwujudkan dalam bentuk membentuk Peraturan Daerah bersama Walikota. Sedangkan fungsi anggaran yang dimaksud diwujudkan dalam bentuk membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diajukan oleh walikota. Selain fungsi legislasi dan anggaran, fungsi yang ketiga yaitu fungsi pengawasan yang dalam hal ini diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD, Peraturan Walikota, Keputusan Walikota dan Kebijakan Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Mengenai tugas dan wewenang DPRD Kota Surakarta diatur dalam tercantum dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta, yang selengkapnya Pasal tersebut berbunyi:

Pasal 5

(1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Peraturan Daerah bersama Walikota;*

- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan oleh Walikota;*
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD;*
- d. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian Walikota dan/atau Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk mendapat pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;*
- e. memilih Wakil Walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Walikota;*
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;*
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah kota;*
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;*
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;*
- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan*
- k. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;*

4) Alat kelengkapan DPRD Kota Surakarta

Alat kelengkapan DPRD Kota Surakarta diatur dalam Pasal 15 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta. Adapun alat kelengkapannya adalah sebagai berikut:

- a) Pimpinan;
- b) Badan Musyawarah;
- c) Komisi;
- d) Badan Legislasi Daerah;
- e) Badan Anggaran;
- f) Badan kehormatan; dan
- g) Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

c. Program Legislasi Daerah Sebagai Penunjang Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta

1) Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta

Menurut Jimly Asshidiqie, cabang legislatif adalah cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan asas kedaulatan rakyat dimana kegiatan bernegara yang utama adalah mengatur kehidupan bersama. Karena itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau lembaga legislaif (<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>).

Pengaturan kehidupan bersama yang dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini mengatur hajat hidup masyarakat pada hakikatnya adalah mengatur manusia dari lahir sampai meninggal. Pengaturan tersebut berkisar administrasi dari pembagian hak dan kewajiban baik kepada masyarakat maupun pemerintah (wawancara dengan Wakil II DPRD Kota Surakarta, Ir. Muhammad Rodhi, Selasa tanggal 11 Mei 2010, pukul 11.00 WIB).

Pengaturan mengenai hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat. Oleh karena itu, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan (<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>).

Dalam hukum positif Indonesia, selain terdapat dalam UUD 1945, pengaturan fungsi legislasi juga melekat pada Badan Legislatif di Daerah. Ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (Otong Rosadi, 2008:42).

Fungsi legislasi DPRD Kota Surakarta dijalankan oleh alat kelengkapan DPRD Kota Surakarta yaitu Badan Legislasi Daerah. Pasal 34 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 1 tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surakarta menjelaskan bahwa Badan Legislasi daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk dalam rapat paripurna DPRD dan dituangkan dalam Keputusan DPRD. Dalam Pasal 36 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 1 tahun 2009 tentang Tata Tertib

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surakarta dinyatakan tugas badan legislasi daerah yaitu:

Pasal 36

- (1) Merencanakan dan menyusun program legislasi daerah berdasarkan urutan prioritas rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan DPRD dan setiap tahun anggaran;*
- (2) Melakukan koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah;*
- (3) Menyiapkan usul rancangan peraturan daerah inisiatif berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;*
- (4) Menyempurnakan usul inisiatif rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, dan/atau Gabungan Komisi, sebelum disampaikan kepada Pimpinan DPRD;*
- (5) Melakukan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah hasil evaluasi gubernur;*
- (6) Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap muatan rancangan peraturan daerah, melalui koordinasi dengan komisi, dan/atau panitia khusus dan;*
- (7) Melakukan evaluasi kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada masa akhir keanggotaan DPRD;*

Mengenai susunan anggota badan legislasi daerah diatur dalam Pasal 35 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 1 tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surakarta dimana susunan anggota badan legislasi daerah diusulkan oleh masing-masing fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggotanya dan pemerataan jumlah anggota komisi. Badan legislasi daerah dipimpin oleh seorang ketua dan seorang wakil ketua dengan sekretaris adalah sekretaris DPRD yang bukan merupakan anggota. Pimpinan badan legislasi daerah dengan masa jabatan paling lama dua setengah tahun dipilih dari dan oleh anggota berdasarkan prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat. Sedangkan anggota badan legislasi dimana masa keanggotannya dapat diubah setiap tahun anggaran, jumlahnya ditetapkan dalam rapat paripurna dan dituangkan dalam Keputusan DPRD.

Data berikut ini adalah susunan Badan Legislasi Daerah DPRD Kota Surakarta Periode 2009-2014 yang diambil pada tahun 2010.

Tabel 14. Daftar Nama Anggota Badan Legislasi DPRD Kota Surakarta

NO	NAMA	JABATAN	UNSUR
1	Teguh Prakosa	Ketua	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
2	Asih Sunjoto Putro, S.Si	Wakil Ketua	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera
3	Maryuwono, S.H	Anggota	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
4	Soni Warsito, Amd	Anggota	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
5	Nindita Wisnu Broto,S.H	Anggota	Fraksi Partai Demokrat
6	Pratikno, S.H	Anggota	Fraksi Partai Demokrat
7	Drs. Paulus Haryoto	Anggota	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
8	Drs.Bambang Triyanto,M.M	Anggota	Fraksi Partai Golongan Karya Sejahtera
9	Dedy Purnomo, S.H	Anggota	Fraksi Partai Amanat Nasional
10	Tutik Marikariyanti	Anggota	Fraksi Nurani Indonesia Raya
11	Tri Puguh Priyadi,S.H.,M.M	Sekretaris bukan Anggota	Sekretariat DPRD

Sumber: Bagian Hubungan Masyarakat DPRD Kota Surakarta

Program Legislasi Daerah penting dibuat karena beberapa alasan yang bersifat teoritis. Pertama, daerah-daerah di Indonesia (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) menurut konstitusi akan disusun berdasar pada faham kedaulatan, dan ciri esensial perwujudan faham kedaulatan rakyat itu adalah adanya lembaga perwakilan Rakyat. Kedua karena penyusunan produk hukum daerah

merupakan sarana penting bagi daerah untuk mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan otonomi daerah. Ketiga, karena DPRD mempunyai fungsi legislasi yang harus dilaksanakan secara maksimal. Keempat, karena perkembangan dan tuntutan masyarakat, kebutuhan manajemen pemerintahan, dan kekhususan daerah yang berbeda maka dengan adanya Program Legislasi Daerah sebagai wadah penyusun produk hukum daerah penting disusun oleh Pemerintah Daerah dan DPRD (Otong Rosadi, 2008:39).

Penyusunan Program Legislasi Daerah sangat menunjang fungsi legislasi DPRD Kota Surakarta karena selain sebagai salah satu tugas yang harus dilakukan, Program Legislasi Daerah juga menjadi sebuah pedoman Badan Legislasi Daerah yang berisikan daftar-daftar yang harus dikerjakan untuk memaksimalkan fungsi legislasi DPRD Kota surakarta secara efektif dan efisien.

2) Program dan Kegiatan Bidang Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Tahun sidang 2010

Program dan kegiatan bidang legislasi DPRD Kota Surakarta Tahun Sidang 2010 ditetapkan dalam Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 02 Tahun 2010 tentang Rencana Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Tahun Anggaran 2010. Program dan kegiatan tersebut ditetapkan dalam keputusan pertama yang menyatakan bahwa rencana kerja DPRD Kota Surakarta Tahun Sidang 2010 terlampir dalam lampiran II.

Tujuan dari adanya Program dan kegiatan bidang legislasi DPRD Kota Surakarta Tahun Sidang 2010 adalah meningkatkan pelaksanaan fungsi legislasi dimana sasarannya adalah terbentuknya produk hukum daerah yang dapat memayungi kegiatan pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan sesuai prinsip-prinsip otonomi yang nyata, luas, dan bertanggung jawab serta mampu mengayomi masyarakat Kota Surakarta dalam menjalankan aktivitas hidupnya secara tertib dan adil. Dari tujuan dan sasaran tersebut, ditetapkan

dua belas kegiatan bidang legislasi DPRD Kota Surakarta Tahun Sidang 2010 yaitu sebagai berikut:

- a) Penyusunan, pembahasan, dan penetapan rancangan peraturan daerah dan produk hukum daerah lainnya seperti Peraturan DPRD, Keputusan DPRD, dan Keputusan Pimpinan DPRD;
- b) Penyusunan Draft Rancangan Peraturan Daerah Prakarsa DPRD;
- c) Pengkajian dan evaluasi efektifitas pelaksanaan peraturan daerah;
- d) Penyusunan Program Legislasi Daerah Tahun 2011;
- e) Pengawasan terhadap penyusunan Peraturan Walikota dan implementasinya;
- f) Pembahasan hasil Evaluasi Gubernur terhadap rancangan peraturan daerah yang telah disetujui;
- g) Sosialisasi Peraturan Daerah Prakarsa DPRD, atau Peraturan Daerah lainnya yang telah disetujui;
- h) Penyusunan Perubahan Peraturan DPRD Kota Surakarta tentang Tata Tertib DPRD Kota Surakarta;
- i) Penyusunan Peraturan DPRD dan Keputusan DPRD serta Keputusan Pimpinan DPRD yang merupakan amanat Peraturan DPRD Kota Surakarta tentang Tata Tertib DPRD Kota Surakarta;
- j) Penyusunan dan pembahasan Kode Etik DPRD dan Tata Kerja Badan Kehormatan DPRD;
- k) Koordinasi dan konsultasi dengan lembaga pemerintahan dan lembaga lainnya dalam pelaksanaan bidang legislasi; dan
- l) Kunjungan kerja dalam rangka studi komparatif terkait kompetensi DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

B. Pembahasan

1. Latar Belakang Penyusunan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta sebagai Landasan Operasional Pembangunan Hukum di Kota Surakarta

- a. Urgensi Penyusunan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta sebagai Landasan Operasional Pembangunan Hukum di Kota Surakarta.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah mengamanatkan penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah. Hal tersebut telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan pembuatan Peraturan Perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Aturan perundang-undangan yang mengamanatkan Pemerintahan Daerah harus membuat sebuah Program Legislasi Daerah yang berisikan perencanaan Peraturan Daerah apa saja yang harus dibahas pada satu periode, sudah ada sejak tahun 2004. Sebelum tahun 2004, pembauatan peraturan perundang-undangan daerah belum diprogramkan sesuai dengan kewenangan daerah, sehingga dalam penerbitan peraturan perundang-undangan daerah tidak sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas penyusunan peraturan perundang-undangan di daerah perlu disusun Program Legislasi Daerah secara terarah, terkoordinasi dan terpadu setiap tahun. Berdasarkan pertimbangan tersebut ditetapkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disahkan setelah 2 bulan lewat 4 hari dari ditetapkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah. Oleh karena itu, secara substantif materi muatannya banyak yang tidak sesuai dengan undang-undang tersebut jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah tersebut masih menekankan penyusunan Program Legislasi Daerah itu pada jajaran eksekutif saja.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah merupakan hasil persetujuan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD. Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut juga menyebutkan Rancangan Keputusan Gubernur atau Bupati sebagai bagian dari Program Legislasi Daerah. Hal ini tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena Keputusan Gubernur atau Bupati bukan merupakan bentuk peraturan perundang-undangan daerah. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah ini sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan peraturan hukum positif sehingga tidak dapat lagi dipedomani. Hal ini harus menjadi perhatian karena sampai tahun 2010 masih ada daerah yang menggunakan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah kedalam konsideran Peraturan daerah seperti yang terjadi di Surabaya dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor: 188.45/13 /436.1.2/2010 Tentang Program Legislasi Daerah Kota Surabaya Tahun 2010.

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Untuk itu, dalam Pasal 15 Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menerangkan program legislasi terdiri dari Program Legislasi Nasional dan Program Legislasi Daerah.

Peraturan Perundang-undangan yang mengamanatkan penyusunan Program Legislasi Daerah sudah ada sejak tahun 2004. Namun dalam realisasinya, di Surakarta baru dibuat Program Legislasi Daerah tersebut pada tahun 2010. Data yang ada, di wilayah eks Karesidenan Surakarta, data sampai bulan Januari tahun 2010, sebanyak 169 Peraturan Daerah dinilai menghambat investasi. Masing-

masing kota/kabupaten di wilayah ini mencatatkan lebih dari 10 Peraturan Daerah yang tidak proinvestasi, seperti Kabupaten Sragen 29 Peraturan Daerah, Boyolali 28 Peraturan Daerah, Sukoharjo 25 Peraturan Daerah, Karanganyar 24 Peraturan Daerah, Klaten 23 Peraturan Daerah, Kota Solo 23 Peraturan Daerah, dan Wonogiri 17 Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tersebut menghambat investasi dalam hal perizinan, pajak, dan retribusi yang memberatkan investor (<http://nasional.kompas.com/read/2009/01/23/12525550/169.Peraturan.Daerah.di.surakarta.menghambat.investasi>).

Munculnya Peraturan Daerah yang bermasalah seperti diatas dikarenakan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tanpa perencanaan yang jelas dan sering kali tidak terkait dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah atau Renstra Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selain itu, DPRD dan Satuan Kerja Perangkat Daerah juga mengalami kesulitan untuk mengusulkan karena tidak adanya acuan yang jelas. Hal ini dikarenakan pengusulan Rancangan Peraturan Daerah oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah seringkali tanpa melalui kajian yang mendalam karena tidak diagendakan dalam program/kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah dan kurang mampu menjangking partisipasi dan mengakomodasi kepentingan publik. Akhirnya, hal tersebut akan memunculkan Peraturan Daerah yang tumpang tindih (tidak sinkron) dan tidak berpihak pada kepentingan masyarakat.

Penyusunan Program Legislasi Daerah dibutuhkan sebagai solusi untuk mengkoordinasikan Pemerintah Daerah dan DPRD agar mempunyai panduan yang sudah disepakati bersama untuk dibahas selama periode tertentu. Perlunya Program Legislasi Daerah tersebut penjelasan Pasal 15 Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan agar dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilaksanakan, secara berencana, maka Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah. Dalam Program Legislasi Daerah tersebut ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, maka dalam Program Legislasi Daerah memuat program legislasi jangka panjang, menengah, atau tahunan. Di samping

itu, Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Program Legislasi Daerah sangat penting tidak hanya menjadi acuan bagi Pemerintah Daerah dan DPRD untuk menyusun produk hukum daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah namun juga penting bagi masyarakat untuk mengetahui keadaan daerahnya dalam kurun waktu tertentu (sekarang dan beberapa tahun kedepan). Dewasa ini tahu akan masa depannya (*predictable*) adalah kebutuhan bagi masyarakat modern.

Penyusunan Program Legislasi Daerah juga akan menghasilkan peraturan-peraturan Daerah yang tepat guna untuk masyarakat karena sudah dirancang dari awal disesuaikan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Selain itu, penyusunan Program Legislasi Daerah yang berisikan judul Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas selama periode tertentu setelah dianalisa dan dibahas sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan mengantisipasi adanya Peraturan Daerah yang tumpang tindih atau tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang di atasnya.

Menurut Samat Thahir dalam wawancara, dengan adanya Program Legislasi Daerah Kota Surakarta, target yang harus diselesaikan dapat terlihat karena semua sudah terjadwal dengan baik. Dengan adanya hal tersebut, otomatis mobilitas atau tingkat kerja dari anggota DPRD Kota Surakarta dalam menjalankan fungsi legislasinya menjadi tinggi karena sudah ada target yang diagendakan dari awal masa kerja (wawancara dengan Sub Bagian Rapat dan Risalah Bagian Legislasi DPRD Kota Surakarta, Samat Thahir, Kamis tanggal 8 Juli 2010 pukul 13.00).

Efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintah dapat terlaksana berdasarkan hal tersebut. Seperti yang diatur dalam Pasal 21 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah bahwa pembiayaan berkaitan dengan penyusunan produk hukum daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Nantinya, jika ada Peraturan daerah yang sudah terlanjur dibuat dan ternyata menjadi Peraturan Daerah yang bermasalah kemudian dibatalkan oleh Meteri Dalam Negeri, hal tersebut hanya sebagai pembuangan anggaran yang sudah dikeluarkan

dalam penyusunan Peraturan Daerah yang dibatalkan tersebut. Karena itu, maka sebuah Program Legislasi Daerah mempunyai arti yang sangat penting bagi pembentukan produk hukum daerah khususnya dan bagi pembangunan daerah pada umumnya

b. Alur Penyusunan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta

Penyusunan Program Legislasi di Surakarta dilaksanakan oleh DPRD Kota Surakarta. Hal tersebut diatur dalam Pasal 53 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dimana salah satu tugas Badan Legislasi Daerah adalah untuk menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD dan mengkoordinasikan penyusunan program legislasi daerah tersebut antara DPRD dan pemerintah daerah.

Mekanisme penyusunan Program Legislasi Daerah tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Kedua undang-undang tersebut juga tidak memerintahkan secara tegas untuk mengatur lebih lanjut tata cara penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Daerah dalam peraturan pelaksanaan. Sampai sekarang ini pedoman penyusunan Program Legislasi Daerah diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah. Namun, dikarenakan Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut belum mengacu kepada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka substantif materi muatannya banyak yang tidak sesuai dengan undang-undang tersebut dan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan peraturan hukum positif sehingga tidak dapat lagi dipedomani.

Sampai saat ini, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah belum dicabut atau

direvisi oleh Kementrian Dalam Negeri. Walaupun demikian, Di Kota Surakarta, pengaturan mengenai Program Legislasi Daerah yang diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Program Legislasi Daerah Kota Surakarta Tahun 2010 tidak mencantumkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah dalam konsiderannya.

Dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah pada tahun 2006 tidak menggantikan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah. Walaupun dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah, namun dalam Pasal-Pasal yang lain tidak diatur mengenai alur penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD. Sehubungan dengan hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Oleh karena itu dalam penyusunan Program Legislasi Daerah juga perlu mendapat persetujuan bersama, yang berarti baik DPRD maupun Pemerintah Daerah sama-sama menyusun rancangan Program Legislasi Daerah untuk kemudian disepakati bersama.

Menurut Jimly Asshidiqie, ketentuan mengenai penyusunan hukum di tingkat daerah, bisa juga dengan mengikuti pola tingkat pusat (Jimly Asshidiqie, 2005:10). Berkenaan dengan penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD, mekanisme penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD perlu diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional seperti ditingkat pusat. Dengan asumsi bahwa penyusunan Program Legislasi Daerah antara DPRD dengan Pemerintah Daerah dikoordinasi oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

Dengan menganalogikan dengan penyusunan Program Legislasi Nasional sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, maka mekanisme penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD perlu diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Dengan asumsi tersebut, mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

- 1) Hasil Penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD dan Pemerintah Daerah dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh DPRD melalui Panitia Legislasi/Komisi I/panitia bidang legislasi;
- 2) Kepala Biro/Bagian Hukum mengkonsultasikan terlebih dahulu masing-masing konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang dihasilkan oleh DPRD kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lain dan Pimpinan instansi terkait lainnya dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda termasuk kesiapan dalam pembentukan;
- 3) Hasil penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD dan konsultasi dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada Kepala Daerah sebelum dikoordinasikan kembali dengan DPRD;
- 4) Persetujuan Kepala Daerah terhadap Program Legislasi Daerah yang disusun di lingkungan DPRD diberitahukan secara tertulis kepada DPRD dan sekaligus menugaskan Kepala Biro/Bagian Hukum untuk mengkoordinasikan kembali dengan DPRD; dan
- 5) Program Legislasi Daerah yang disusun di lingkungan DPRD dan Pemerintah Daerah yang telah memperoleh kesepakatan bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah, dilaporkan pada Rapat Paripurna DPRD untuk mendapatkan penetapan (<http://fh.usu.ac.id/files/usman.doc>).

Alur penyusunan program legislasi daerah Kota Surakarta termuat dalam keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Program Legislasi Daerah Kota Surakarta Tahun 2010 dimana Program Legislasi Daerah tersebut selanjutnya akan ditindaklanjuti bersama antara Pemerintah Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta sebagai program legislasi daerah. Adapun alur penyusunannya, dilalui dengan Rapat Badan Legislasi Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta, Rapat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta, Rapat Badan Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta, dan diputuskan pada Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta.

Pasal 36 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta, menyatakan bahwa Badan Legislasi Daerah bertugas melakukan koordinasi untuk penyusunan Program Legislasi Daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Pada tahap-tahap Rapat Badan Legislasi Daerah, dilakukan koordinasi untuk penyusunan Program Legislasi Daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Rapat tersebut menghasilkan sebuah usulan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta hasil kesepakatan antara DPRD dan Pemerintah Kota Surakarta.

Usulan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD disesuaikan dengan aspirasi dari masyarakat yang dilakukan oleh DPRD Kota Surakarta saat penjaringan aspirasi selama tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Selain itu, Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan merupakan amanat dari Peraturan Perundang-Undangan yang di atasnya yang harus dibuat ditataran daerah. Sedangkan usulan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Kota disesuaikan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Surakarta. Beberapa Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan merupakan kelanjutan pembahasan dikarenakan Rancangan Peraturan Daerah tersebut sudah dibahas sebelum Program Legislasi Daerah ini dibuat. Oleh karena itu, secara otomatis Rancangan Peraturan Daerah terbut langsung masuk dalam Daftar Program Legislasi Daerah yang diusulkan

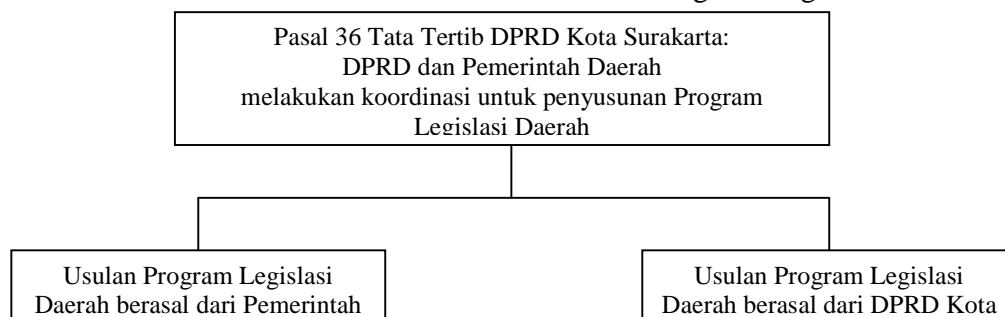
Badan Legislati Daerah (wawancara dengan Wakil II DPRD Kota Surakarta, Ir. Muhammad Rodhi, Selasa tanggal 6 Juli 2010, pukul 11.00 WIB)..

Hasil dari Rapat Badan Legislati Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta pada tanggal 29 Desember 2010 tersebut dibawa ke Rapat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dan diputuskan tanggal 5 Januari 2010. Selanjutnya hasil rapat tersebut dibawa ke Rapat Badan Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta dan diputuskan tanggal 7 Januari 2010 kemudian diparipurnakan di Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta tanggal 12 Januari 2010.

Adanya koordinasi antara DPRD Kota Surakarta dan dan Pemerintah Kota Surakarta, dapat dilihat dari hasil Putusan Pertama Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Program Legislati Daerah Kota Surakarta Tahun 2010 yang menetapkan Program Legislati Daerah Kota Surakarta Tahun 2010 adalah berupa Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD sebanyak 5 Rancangan, Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Pemerintah Kota sebanyak 16 Rancangan, dan Permohonan Permintaan sebanyak 6 Rancangan.

Pelaksanaan penyusunan Program Legislati Daerah Kota Surakarta Tahun 2010 tidak memiliki kendala yang berarti. Rapat Badan Legislati antara DPRD Kota Surakarta dan Pemerintah Kota Surakarta berjalan dengan komunikasi yang efektif. Hal ini merupakan komunikasi politik yang harus diatur dengan baik. Kesepakatan yang berasal dari dua pihak kata kuncinya adalah komunikasi. Karena Program Legislati Daerah adalah hasil kesepakatan, maka yang dikedepankan dalam penyusunannya adalah kesepakatan antara DPRD Kota Surakarta dan Pemerintah Kota Surakarta. Hal tersebut merupakan bagian dari komunikasi politik yang harus dijalankan (wawancara dengan Wakil II DPRD Kota Surakarta, Ir. Muhammad Rodhi, Kamis tanggal 8 Juli 2010, pukul 15.00 WIB).

Secara sederhana mekanisme penyusunan Program Legislati Daerah Kota Surakarta Tahun 2010 diilustrasikan dalam bentuk bagan sebagai berikut:



Gambar 4.
Alur Penyusunan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta

2. Program Legislasi Daerah Sebagai Penunjang Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta

Cabang legislatif adalah cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan asas kedaulatan rakyat dimana kegiatan bernegara yang utama adalah mengatur kehidupan bersama. Karena itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau lembaga legislaif. Pengaturan kehidupan bersama yang dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini mengatur hajat hidup masyarakat pada hakikatnya adalah mengatur manusia dari lahir sampai meninggal. Pengaturan tersebut berkisar administrasi dari pembagian hak dan kewajiban baik kepada masyarakat maupun pemerintah

Pengaturan mengenai hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat. Oleh karena itu, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan Dalam hukum positif Indonesia, selain terdapat dalam UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah terdiri dari Pemerintah Daerah dan DPRD. DPRD Kota Surakarta dimana anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, sebagai salah satu unsur Pemerintahan Daerah, sudah seharusnya menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat yang mengakomodasi aspirasi rakyat. Fungsi Legislasi DPRD Kota Surakarta dijalankan oleh alat kelengkapan DPRD Kota Surakarta yaitu Badan Legislasi Daerah. Pasal 34 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 1 tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surakarta menjelaskan bahwa Badan Legislasi daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk dalam rapat paripurna DPRD dan dituangkan dalam Keputusan DPRD. Oleh karena itu, fungsi legislasi DPRD Kota Surakarta mempunyai peranan yang sangat penting dalam membuat regulasi yang akan mengatur kehidupan bersama masyarakat Kota Surakarta.

Dalam Pasal 36 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 1 tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surakarta dinyatakan tugas badan legislasi daerah yaitu:

Pasal 36

- (1) Merencanakan dan menyusun program legislasi daerah berdasarkan urutan prioritas rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan DPRD dan setiap tahun anggaran;*
- (2) Melakukan koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah;*
- (3) Menyiapkan usul rancangan peraturan daerah inisiatif berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;*
- (4) Menyempurnakan usul inisiatif rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, dan/atau Gabungan Komisi, sebelum disampaikan kepada Pimpinan DPRD;*
- (5) Melakukan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah hasil evaluasi gubernur;*

- (6) *Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap muatan rancangan peraturan daerah, melalui koordinasi dengan komisi, dan/atau panitia khusus; dan.*
- (7) *Melakukan evaluasi kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada masa akhir keanggotaan DPRD.*

DPRD Kota Surakarta baru pada periode masa bhakti 2009-2014 melaksanakan penyusunan Program Legislasi Daerah. Hal tersebut sebenarnya sudah diusulkan sejak tahun 2006 pada masa bhakti 2004-2009 semenjak berlakunya Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah yang mengamanatkan Pemerintah Daerah untuk menyusun sebuah Program Legislasi Daerah. Setelah penyesuaian dan pengkondisian, akhirnya baru pada Tahun 2010 Program Legislasi Daerah dapat dibuat

Salah satu dari tugas Badan Legislasi DPRD Kota Surakarta adalah merencanakan dan menyusun program legislasi daerah berdasarkan urutan prioritas rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan DPRD dan setiap tahun anggaran. Dalam penyusunan program legislasi daerah tersebut DPRD melakukan koordinasi dengan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, Penyusunan Program Legislasi Daerah sangat menunjang fungsi legislasi DPRD Kota Surakarta karena selain sebagai salah satu tugas yang harus dilakukan, Program Legislasi Daerah juga menjadi sebuah pedoman Badan Legislasi Daerah yang berisikan daftar-daftar yang harus dikerjakan untuk memaksimalkan fungsi legislasi DPRD Kota surakarta secara efektif dan efisien. Tetapi hal tersebut tidak harus selalu mutlak. Walaupun sudah ada Program Legislasi Daerah, DPRD Kota Surakarta dan Pemerintah kota Surakarta dibolehkan membahas dan mengesahkan Peraturan Daerah yang tidak masuk dalam daftar Program Legislasi Daerah. Dengan syarat, Peraturan Daerah tersebut merupakan amanat dari Peraturan Perundang-undangan di atasnya yang harus segera dibuat dan disahkan dalam tataran daerah (wawancara dengan Wakil II DPRD Kota Surakarta, Ir. Muhammad Rodhi, Selasa tanggal 6 Juli 2010, pukul 11.00 WIB).

Dengan adanya Program Legislasi Daerah Kota Surakarta, target yang harus diselesaikan dapat terlihat karena semua sudah terjadwal dengan baik. Dengan adanya hal tersebut, otomatis mobilitas atau tingkat kerja dari anggota DPRD Kota Surakarta dalam menjalankan fungsi legislasinya menjadi tinggi karena sudah ada target yang

diagendakan dari awal masa kerja (wawancara dengan Sub Bagian Rapat dan Risalah Bagian Legislasi DPRD Kota Surakarta, Samat Thahir, Kamis tanggal 8 Juli 2010 pukul 13.00).

Dalam Schedule Rencana Kerja DPRD Kota Surakarta Tahun 2010 seperti yang tercantum pada Lampiran 1 Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2010 Rencana Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Tahun Anggaran 2010, Masa Sidang DPRD Kota Surakarta dibagi menjadi tiga Masa Sidang. Masa Sidang I berlangsung dari bulan Januari sampai dengan April. Masa Sidang II berlangsung dari bulan Mei sampai dengan bulan Agustus. Dan Masa Sidang III berlangsung dari bulan September sampai dengan Desember.

Berdasarkan data yang ada sampai dengan Juli 2010, delapan Rancangan Peraturan Daerah yang dibahas pada Masa Sidang I sudah selesai dibahas dan ada juga yang sudah disahkan. Rancangan Peraturan yang sudah dibahas antara lain Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan, Rancangan Peraturan Daerah Tentang Administrasi Kependudukan, dan Rancangan Permohonan Permintaan Tentang Gapura Batas Kota dan Shelter. Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah selesai disahkan antara lain Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pendidikan, RPJDP (2005-2025), Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Pasar, Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Taman Jurug Surakarta, dan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengelolaan Sampah. Pada saat ini memasuki Masa Sidang II dimana ada tujuh rancangan Peraturan Daerah yang harus dibahas. Adapun Rancangan Peraturan Daerah yang sudah dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengawasan, Pembinaan dan Pengendalian Minuman Beralkohol sedangkan enam Rancangan Peraturan Daerah yang lain sedang dalam proses pembahasan (wawancara dengan Sub Bagian Rapat dan Risalah Bagian Legislasi DPRD Kota Surakarta, Samat Thahir, Kamis tanggal 8 Juli 2010 pukul 13.00).

Dari 5 Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD yang masuk dalam Program Legislasi Daerah, 3 diantaranya sudah dibahas yaitu Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pendidikan, Rancangan Peraturan Daerah

Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Pihak Ke-3, dan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pelayanan Publik karena ketiga Rancangan Peraturan Daerah tersebut masuk dalam masa sidang I dan masa sidang II. Sedangkan 2 Rancangan Peraturan Daerah yang lain yaitu, Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tower dan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Cagar Budaya belum sampai saat ini karena masuk dalam masa sidang III yang akan dilaksanakan pada september sampai dengan Desember. Itu artinya Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD dilaksanakan tepat pada waktunya sehingga fungsi legislasi DPRD Kota Surakarta berjalan dengan baik.

Rancangan Peraturan Daerah yang sudah masuk dalam daftar Program Legislasi Daerah tahun 2010 tidak harus disahkan saat itu juga. Pembahasan harus dilakukan secara komprehensif agar substansi dari sebuah Peraturan Daerah dapat terbentuk dan dapat dilaksanakan secara maksimal. Oleh karena itu, apabila pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tidak selesai dibahas pada Masa Sidang tersebut, maka Rancangan Peraturan Daerah tersebut akan diagendakan pada Program Legislasi Daerah tahun mendatang (wawancara dengan Wakil II DPRD Kota Surakarta, Ir. Muhammad Rodhi, Selasa tanggal 6 Juli 2010, pukul 11.00 WIB).

Dalam menunjang fungsi legislasi DPRD Kota Surakarta, Pengelolaan Program Legislasi Daerah mempersyaratkan kemampuan untuk melakukan fungsi-fungsi manajemen dengan baik yaitu fungsi perencanaan, pergerakan dan fungsi pengawasan. Sehubungan dengan fungsi perencanaan, beberapa hal yang sudah dilakukan DPRD Kota Surakarta dalam membuat Program Legislasi Daerah adalah dengan Pemahaman peta permasalahan yang berkaitan dengan prioritas Program Legislasi Daerah dan sumber daya yang ada, serta cara-cara mengatasinya. Selain itu, yang dilakukan dalam perencanaan penyusunan Program Legislasi Daerah adalah dengan melakukan koordinasi, konsistensi antar berbagai kegiatan, penggunaan sumber daya dalam pelaksanaan prioritas, penyusunan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Program Legislasi Daerah. Hal yang terpenting yang dilakukan oleh DPRD Kota Surakarta dalam perencanaan penyusunan Program Legislasi Daerah adalah dengan menerjemahkan secara cermat dan akurat Program Legislasi Daerah kedalam kegiatan konkrit yang terjadwal dalam Schedule Rencana Kerja DPRD Kota

Surakarta Tahun 2010 seperti yang tercantum pada Lampiran 1 Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 2 Tahun 2010 Rencana Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Tahun Anggaran 2010.

Dalam penggerakan, yang dilakukan DPRD Kota Surakarta dalam pelaksanaan Program Legislasi Daerah yaitu dengan mendapatkan sumber daya manusia yang professional, memiliki integritas dan komitmen untuk melaksanakan penyusunan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Program Legislasi Daerah dengan memberikan pelatihan peningkatan kapaitas penyusunan Peraturan Perundang-Undangan kepada anggota DPRD Kota Surakarta dan membentuk kelompok pakar atau tim ahli sebagai sistem pendukung kerja DPRD Kota Surakarta seperti yang diatur dalam pasal 130 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surakarta. Selain hal tersebut, dalam perencanaan penyusunan Program Legislasi Daerah, DPRD Kota Surakarta memberikan kewenangan kepada Badan Legislasi Daerah dalam menyiapkan usulan rancangan peraturan daerah inisiatif berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan dan menyempurnakan usul inisiatif rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, dan/atau Gabungan Komisi, sebelum disampaikan kepada Pimpinan DPRD seperti yang diatur dalam pasal 36 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surakarta.

Selanjutnya dibidang pengawasan yang dilakukan DPRD Kota Surakarta dalam mengelola Program Legislasi Daerah adalah dengan melakukan tindakan perbaikan atau penyesuaian. Pengawasan pelaksanaan Program Legislasi Daerah dilakukan oleh pimpinan DPRD dan pengawasan secara langsung oleh masyarakat melalui media atau langsung mendatangi DPRD Kota Surakarta untuk menyampaikan aspirasinya. Pengawasan paling efektif adalah pengawasan oleh masyarakat karena masyarakat yang akan merasakan secara langsung Peraturan daerah yang akan dibuat tersebut (wawancara dengan Sub Bagian Rapat dan Risalah Bagian Legislasi DPRD Kota Surakarta, Samat Thahir, Kamis tanggal 8 Juli 2010 pukul 13.00).

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

2. Latar Belakang Penyusunan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta sebagai Landasan Operasional Pembangunan Hukum di Kota Surakarta

Dalam proses penyusunan Peraturan Daerah, Program Legislasi Daerah memiliki kedudukan yang sangat penting. Adanya Program Legislasi Daerah akan menjadi acuan mengenai skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek. Oleh karena itu, dalam pembentukan Peraturan Daerah di Surakarta di masa awal masa kerja setiap tahunnya, DPRD Kota Surakarta terlebih dahulu harus menyusun Program Legislasi Daerah yang berisi daftar Rancangan Peraturan Daerah yang harus dibahas pada satu waktu tertentu. Dalam penyusunannya, Program Legislasi Daerah dibahas bersama antara DPRD Kota Surakarta dan Pemerintah Kota Surakarta untuk mengusulkan judul Rancangan Peraturan Daerah dari inisiatif masing-masing lembaga yang akan masuk dalam daftar Program Legislasi Daerah. Hal ini akan menciptakan sinergi antara DPRD Kota Surakarta dan Pemerintah Kota Surakarta dalam membentuk Peraturan Daerah yang dapat mempercepat proses penyusunan Peraturan Daerah tersebut dengan menfokuskan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan. Di samping terdapat sarana pengendali dalam kegiatan pembuatan Peraturan Daerah, dengan adanya Program Legislasi Daerah juga dapat menekan berbagai masalah dalam pembuatan Peraturan Daerah seperti kesulitan dalam proses penganggaran, evaluasi pengkajian atau penyusunan naskah akademik, dan munculnya Peraturan Daerah yang tumpang tindih atau tidak sinkron yang dapat memunculkan Peraturan Daerah bermasalah di Surakarta.

3. Program Legislasi Daerah Sebagai Penunjang Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta

Fungsi legislasi DPRD Kota Surakarta dijalankan oleh alat kelengkapan DPRD Kota Surakarta yaitu Badan Legislasi Daerah. Dengan tugasnya yaitu merencanakan dan menyusun program legislasi daerah berdasarkan urutan prioritas rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan DPRD dan setiap tahun anggaran serta melakukan koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah, adanya Badan Legislasi Daerah tersebut menunjang berjalannya fungsi legislasi DPRD Kota Surakarta secara efektif. Dengan tugas seperti yang tertera demikian, maka program dan kegiatan dari Badan Legislasi Daerah salah satunya adalah Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 02 Tahun 2010 tentang Rencana Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Tahun Anggaran 2010 yaitu Penyusunan Program Legislasi daerah. Oleh karena itu, Penyusunan Program Legislasi Daerah sangat menunjang fungsi legislasi DPRD Kota Surakarta karena selain sebagai salah satu tugas yang harus dilakukan, Program Legislasi Daerah juga menjadi sebuah pedoman Badan Legislasi Daerah yang berisikan daftar-daftar yang harus dikerjakan untuk memaksimalkan fungsi legislasi DPRD Kota surakarta secara efektif dan efisien. Agar lebih meningkatkan fungsi legislasi DPRD Kota Surakarta, penyusunan Program Legislasi Daerah harus dilanjutkan dalam pengelolaan Program Legislasi Daerah dengan fungsi manajemen yang baik yaitu perencanaan, penggerakan, dan pengawasan yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Perencanaan yang baik harus mengakomodir aspirasi masyarakat selama tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan di atasnya. Dan adanya pengawasan atau kontrol yang maksimal dari masyarakat sangat dibutuhkan agar pelaksanaan Penyusunan program Legislasi daerah dapat terlaksana dengan baik sehingga akan meningkatkan fungsi legislasi dari DPRD Kota Surakarta.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, penulis menyarankan :

1. DPRD Kota Surakarta hendaknya lebih meningkatkan fungsi legislasinya dengan lebih konsisten dalam membahas Rancangan Peraturan Daerah yang sudah terdaftar dalam Program Legislasi Daerah sebagai bagian dari penyusunan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.
2. Dalam menyusun Peraturan Daerah hendaknya DPRD Kota Surakarta dan Pemerintah Daerah lebih meningkatkan koordinasi dengan melibatkan secara aktif partisipasi masyarakat baik dalam perencanaan penyusunan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta sampai dengan pengawasan pelaksanaan Program Legislasi Daerah tersebut agar terciptanya Peraturan Daerah yang aspiratif dan tepat guna sebagai landasan operasional pembangunan hukum di Surakarta.

DAFTAR PUSTAKA

- A.A. Oka Mahendra. 2006. Mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 3 No. 1.
- Amiruddin dan H. Zainal Asikin. 2006. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Anonim. 2010. *Kota Surakarta*. (http://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Surakarta)> [Surakarta, 6 Mei 2010 pukul 10.00].
- B.N Marbun. 2005. *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UU 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Dadang Solihin. Konsep Dasar Perencanaan. *Makalah*. Disampaikan pada Pelatihan Fungsional Penjenjangan Perencana Tingkat I Angkatan XIII-LPEM-FEUI, pada tanggal 21 Mei 2008 di Jakarta.
- H. B. Sutopo. 2002. *Pengantar Penelitian Kualitatif (Dasar-dasar Teori dan Praktik)*. Surakarta: Pusat Penelitian Surakarta.
- J Kaloh. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Local Dan Tantangan Global*. Jakarta : PT Asdi Mahasatya.
- Jimly Asshidiqqie. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- , 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.
- , 2007. *Perihal Undang-Undang*. (<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>)> [Surakarta, 5 Juli 2010 pukul 22.00].

- Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surakarta.
- Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2010 tentang Program Legislasi Daerah Kota Surakarta Tahun 2010.
- Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 02 Tahun 2010 tentang Rencana Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Tahun Anggaran 2010.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
- M. Solly Lubis. 2009. *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Maria Farida Indrati. 2007. Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 4 No.2.
- Muhammad Fauzan. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: UII Press.
- Muhammad Sapta Murti. 2010. Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya. *Makalah*. Disampaikan pada *Roundtable Discussion* dengan Tema Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan yang diselenggarakan oleh Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM, pada tanggal 29-30 Maret 2010 di Jakarta.
- Ni'matul Huda. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Otong Rosadi. 2008. Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah. *Jurnal Wacana Paramarta*. Vol. 7 No.1.
- Pengelola Penulisan Hukum. 2009. Buku Pedoman Penulisan Hukum Mahasiswa Fakultas Hukum. Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Pilipus M Hadjon, dkk. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Rianto Adi. 2004. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta:Granit.

- Soerjono Soekanto .2007. *Pengantar penelitian Hukum*. Jakarta : UI Press.
- SoerjonoSoekanto dan Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Sri Rezeki. 2010. *169 Perda di Surakarta Menghambat Investasi*. (<http://nasional.kompas.com/read/2009/01/23/12525550/169.Peraturan.Daerah.di.surakarta.menghambat.investasi>)> [Surakarta, 20 Juni 2010 pukul 13.00].
- Suhariyono. 2007 Pengaturan tentang Penyusunan dan Pengelolaan Prolegda. (<http://www.legalitas.org/Pengaturan%20tentang%20Penyusunan%20dan%20Pengelolaan%20Prolegda>) > [Surakarta, 5 Juli 2010].
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123.
- Usman. 2006. *Urgensi Program Legislasi Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah dan Prospek Pengaturannya*. (<http://fh.usu.ac.id/files/usman.doc>)> [Surakarta, 2 Februari 2010 pukul 15.23].
- Wicipto Setiadi. 2007. *Instrumen Pemerintahan*. (<http://www.legalitas.org/node/269>) > [Surakarta, 15 Februari 2010 pukul 13.30].

