



**REDESAIN PELAKSANAAN  
PROGRAM LEGISLASI DAERAH DI KABUPATEN  
MAJALENGKA**

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh :**

**Adhi Putra Satria, S.H.**

**11010116410011**

**PEMBIMBING**

**Dr. Ratna Herawati, S.H., M.H**

**PROGAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG**

**2017**

**REDESAIN PELAKSANAAN  
PROGRAM LEGISLASI DAERAH DI KABUPATEN  
MAJALENGKA**

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**

**Disusun Oleh :**

**Adhi Putra Satria, S.H**

**11010116410011**

**Pembimbing,**

**Dr. Ratna Herawati, S.H., M.H**

**NIP: 19830302 200812 2 002**

**Mengetahui**

**Ketua Program Studi MIH**

**Prof. Dr. Suteki, S.H., M.Hum**

**NIP. 19700202 199403 1 001**

## **PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH**

Dengan ini saya, Adhi Putra Satria, S.H menyatakan bahwa karya ilmiah/Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan karya ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Diponegoro maupun Perguruan Tinggi lain.

Semua informasi yang dimuat dalam karya ilmiah ini berasal dari penulis lain baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan isi semua karya ilmiah ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis. Apabila dikemudian hari terdapat kesalahan data maupun kesalahan lain akan penulis perbaiki sebagaimana mestinya.

Semarang, Desember 2017

Penulis

Adhi Putra Satria, S.H

NIM: 110106410011

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul “Redesain Pelaksanaan Fungsi Legislasi di Kabupaten Majalengka”.

Tesis ini disusun guna memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan program pasca sarjana (S2) pada program magister ilmu hukum Universitas Diponegoro Semarang. Penulisan tesis ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum bidang hukum kenegaraan yang berorientasi mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga dapat memberikan kontribusi akademis mengenai gambaran pelaksanaan legislasi di daerah. Dalam proses penyusunan, segala hambatan dan rintangan dapat teratasi, hal ini berkat doa, bantuan, bimbingan, dorongan dan arahan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada orang tua yang tak hentinya memberikan doa dan semangat kepada penulis hingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Dan pada kesempatan ini juga izinkan penulis menyampaikan terimakasih pula kepada Yth:

1. Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum. sebagai Rektor Universitas Diponegoro;
2. Prof. Dr. R. Beny Riyanto, S.H., M.Hum. sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
3. Prof. Dr. Suteki, S.H., M.Hum, sebagai Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
4. Dr. Ratna Herawati, S.H., M.hum, Sebagai pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk membimbing dan memberikan pengarahan dengan sangat luar biasa baik samapai penyelesaian tesis ini.
5. Bapak Tarsono D Mardiana, S.Sos sebagai Ketua DPRD Kabupaten Majalengka.
6. Bapak Iif Rivandi, sebagai Anggota DPRD Kabupaten Majalengka.
7. Bapak dan ibu dosen pengajar di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberikan ilmu yang sangat berharga bagi penulis.
8. Bapak dan ibu staff dan karyawan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang selama ini membantu kelancaran perkuliahan.
9. Teman-teman seperjuangan di kelas kenegaraan Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Yang menjadi tempat bertukar pikiran yang baik.

Pada akhirnya, penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi kesempurnaan tesis ini. Harapan penulis, semoga tesis ini bermanfaat, dan semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat bagi kita semua. Amin.

Semarang, Desember 2017

Penulis

Adhi Putra Satria, S.H

## ABSTRAK

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan daerah sekaligus lembaga legislatif daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. DPRD Kabupaten Majalengka sebagai lembaga legislatif daerah, pada tahun 2015 telah menetapkan program legislasi daerah sebanyak 30 rancangan peraturan daerah yang harus diselesaikan selama satu tahun masa kerja DPRD Kabupaten Majalengka. Namun pada kenyataannya sepanjang tahun 2015 DPRD Kabupaten Majalengka hanya menetapkan 9 rancangan peraturan daerah yang menjadi perda. Oleh karena itu penelitian ini difokuskan pada permasalahan: 1). Mengapa pelaksanaan program legislasi daerah Kabupaten Majalengka tahun 2015 mengalami hambatan sehingga jumlah peraturan daerah yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka tidak sesuai dengan program legislasi daerah? 2). Bagaimana redesain pelaksanaan program legislasi daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka?

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap data sekunder yang berpegang pada segi yuridis dengan metode pendekatan deskriptif analitis. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yaitu dengan menggambarkan peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan teori hukum dan pelaksanaan hukum positif. Data-data yang dipakai meliputi bahan hukum primer, skunder dan tersier. Metode penyajian data dilakukan pemeriksaan data-data yang terpilih akan disajikan dalam bentuk uraian sistematis.

Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa 1. Pelaksanaan program legislasi daerah di Kabupaten Majalengka pada tahun 2015 tidak tercapai, hal tersebut tidak lepas karena faktor-faktor substansi (peraturan), struktur (pihak yang terlibat) dan kultur (budaya kerja). substansi hukum (peraturan yang ada) ini sangat berkaitan dengan tidak tersedianya sebuah dasar hukum yang menetapkan batas ideal dalam menetapkan prolegda, struktur hukum (pelaksana) berkaitan dengan sumber daya manusia yang ada di lingkungan DPRD Kabupaten Majalengka dan kultur hukum (budaya kerja) yang menyangkut mengenai budaya kerja DPRD dalam proses pembentukan prolegda. 2. Hambatan-hambatan yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Majalengka dan DPRD Kabupaten Majalengka seharusnya dapat diatasi dengan melakukan sebuah desain baru dalam mengatasi persoalan pelaksanaan prolegda, desain baru yang perlu dilaksanakan adalah meredesain ulang mengenai substansi, struktur dan budaya yang saat ini menjadi faktor penyebab mengapa pelaksanaan prolegda di Kabupaten Majalengka tidak dapat terlaksana. Redesain tersebut adalah dengan cara merubah Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 terutama yang mengatur mengenai unsur-unsur dan keadaan tentang proses pengajuan raperda diluar prolegda dan konsistensi menregulasikan asas tentang pembentukan peraturan perundangan wajib memperhatikan asas dapat dilaksanakan. Selain itu pelatihan legal drafting bagi anggota DPRD Kabupaten Majalengka perlu dilaksanakan secara terus menerus dan dimasukkan kedalam program kerja DPRD tahunan. Redesain selanjutnya pengajuan prolegda harus terlebih dahulu menyiapkan Naskah Akademik dan raperda yang akan dibahas untuk dimasukkan dan ditetapkan dalam prolegda.

**Kata kunci: Fungsi legislasi, DPRD, Redesain, Prolegda.**



## DAFTAR ISI

|                                       |      |
|---------------------------------------|------|
| Halaman Judul.....                    | i    |
| Halaman persetujuan.....              | ii   |
| Pernyataan keaslian karya ilmiah..... | iii  |
| Kata pengantar.....                   | iv   |
| Abstrak.....                          | vi   |
| Daftar isi.....                       | viii |
| Daftar bagan alur.....                | x    |
| Daftar tabel.....                     | xi   |
| Daftar gambar.....                    | xii  |
| Daftar singkatan.....                 | xiii |

### BAB I

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 1. Latar Belakang Masalah..... | 1  |
| 2. Rumusan Masalah.....        | 12 |
| 3. Tujuan Penelitian.....      | 12 |
| 4. Manfaat Penelitian.....     | 12 |
| 5. Kerangka pemikiran.....     | 14 |
| 6. Metode penelitian.....      | 23 |
| a. Pendekatan Masalah.....     | 23 |
| b. Spesifikasi Penelitian..... | 23 |
| c. Sumber dan Jenis data.....  | 24 |



|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| d. Teknik Pengumpulan Data..... | 26 |
| e. Teknik Analisis Data.....    | 26 |
| 7. Orisinalitas Penelitian..... | 26 |

## BAB II

|  |    |
|--|----|
| 1. Otonomi Daerah.....                       | 29 |
| 2. Redesain .....                            | 32 |
| 3. Program Legislasi Daerah.....             | 32 |
| 4. Teori negara hukum.....                   | 42 |
| 5. Teori perwakilan.....                     | 56 |
| 6. Teori pembentukan perundang-undangan..... | 59 |

## BAB III

|  |     |
|--|-----|
| 1. Tinjauan umum Kabupaten Majalengka.....   | 71  |
| a. Letak wilayah.....  | 71  |
| b. Penduduk.....   | 72  |
| c. Pembagian daerah pemilihan.....   | 73  |
| d. Pemerintahan Kabupaten Majalengka.....  | 74  |
| 2. Faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan program legislasi daerah<br>KabupatenMajalengka..... | 101 |
| 3. Redesain pelaksanaan program legislasi daerah.....  | 107 |

## BAB IV

|                     |     |
|---------------------|-----|
| a. Kesimpulan ..... | 113 |
| b. Saran .....      | 114 |
| Daftar Pustaka..... | 115 |

## **DAFTAR BAGAN ALUR**

|   |     |
|---|-----|
| 1. Bagan Alur 1: Kerangka Pemikiran.....  | 14  |
| 2. Bagan Alur 2: Proses pengajuan prolegda dilingkungan DPRD.....                 | 38  |
| 3. Bagan Alur 3: Proses paripurna pengajuan prolegda usulan Bupati tingkat I..... | 41  |
| 4. Bagan Alur 4: Proses paripurna pengajuan prolegda usulan DPRD tingkat I.....   | 41  |
| 5. Bagan Alur 5: Proses paripurna pengajuan prolegda tingkat II.....              | 42  |
| 6. Bagan Alur 6: Alur tidak tercapainya prolegda.....                             | 101 |
| 7. Bagan Alur 7: Desain baru rapat paripurna DPRD dan Kepala Daerah.....          | 112 |

## DAFTAR TABEL

|   |     |
|---|-----|
| 1. Tabel 1: Program legislasi daerah Kabupaten Majalengka tahun 2015.....                               | 8   |
| 2. Tabel 2: Orisinalitas Penelitian.....  | 27  |
| 3. Tabel 3: Pembidangan Komisi.....   | 83  |
| 4. Tabel 4: Tabel partai politik dan partisipasi perempuan DPRD Kabupaten<br>Majalengka tahun 2015..... | 93  |
| 5. Tabel 5 : Perbandingan keterwakilan perempuan dalam DPRD Kabupaten<br>Majalengka setiap periode..... | 94  |
| 6. Tabel 6 : Jumlah peraturan yang dikeluarkan DPRD Kabupaten Majalengka<br>tahun2011-2015.....         | 95  |
| 7. Tabel 7: Permasalahan dan redesain substansi hukum.....  | 101 |
| 8. Tabel 8: Nama anggota DPRD Kabupaten Majalengka periode<br>2014-2019.....                            | 104 |

## **DAFTAR GAMBAR**

1. Gambar 1: komposisi anggota DPRD Kabupaten Majalengka tahun 2014.....91

## **DAFTAR SINGKATAN**

1. UUD NRI 1945 : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasca Amandemen)
2. UUD 1945 : Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ( Sebelum Amandemen)
3. DPRD : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka
4. Prolegda : Program Legislasi daerah Kabupaten Majalengka
5. BPBD : Badan penanggulangan bencana daerah.
  
6. DISHUBKOMINFO : Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika
7. BPLH : Badan pengelolaan lingkungan hidup
8. TAPEM : Tata Pemerintahan
9. BPPTPM : Badan pelayanan perizinan terpadu dan penanaman modal.
10. KUKM PERINDAG : Dinas koperasi, usaha kecil, menengah, perindustrian dan perdagangan
  
11. DINSOSNAKERTRANS: Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Majalengka

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang.

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh berbagai lembaga negara yang berwenang untuk membuatnya. Salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah Undang-Undang. Pembentukan Undang-Undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai respon dari tuntutan reformasi yang menghendaki adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (yang mana selanjutnya disebut UUD 1945) terutama dalam hal terdapatnya sebuah keseimbangan dalam menjalankan kehidupan bernegara. Keseimbangan dimaksud bertujuan agar terdapat sebuah *cheks and balance* dalam lembaga negara satu dengan lembaga negara lainnya. Pasca perubahan UUD 1945 diharapkan negara Indonesia nantinya terdapat lembaga negara yang saling menyeimbangi dan mengontrol fungsi dan perannya masing-masing. Adanya lembaga DPR di Indonesia sebagai lembaga legislatif merupakan modifikasi dari konsep *trias politica* yang dikenal di barat.<sup>1</sup>

Montesquieu, dalam teori *Trias Politika*, membagi kekuasaan negara secara horizontal, sehingga terdiri atas tiga cabang kekuasaan, yaitu cabang kekuasaan legislatif (kekuasaan untuk membuat undang-undang), cabang kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang), dan

---

<sup>1</sup>Sulardi, *Mewujudkan Chek And Balances dalam Penyusunan Undang-Undang*, Jurnal MMH, Jilid 42, No 2, April 2014, halaman 2.

cabang kekuasaan yudikatif (kekuasaan untuk mengadili pelanggaran undang-undang). Montesquieu menyatakan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), ketiga cabang kekuasaan itu tidak boleh bertumpu pada satu organ, tetapi harus dipisahkan satu dengan lainnya (*separation of power*).<sup>2</sup> Mengingat dalam negara Indonesia sendiri konsep pembagian kekuasaan sebagaimana yang dikemukakan oleh Montesquieu sebenarnya telah disempurnakan kedalam sistem konstitusional negara Indonesia. Walaupun UUD 1945 yang lama tidak secara eksplisit mengatakan bahwa doktrin *trias politica* disempurnakan tetapi hal ini jelas terlihat pada bab dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (yang mana selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang baru yaitu, Bab III tentang kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>3</sup>

Pada hakekatnya pembagian kekuasaan sebagaimana dijelaskan diatas adalah sebagai sebuah upaya agar terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good governance* menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) 2000 adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergian” interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. *United Nations Development Program* (UNDP) menyimpulkan bahwa *that good governance system are participatory, implying that all members of government*

---

<sup>2</sup>Lutfhi Widagdho Eddyono, "Penyelesaian Sengketa Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi", Jurnal Konstitusi, Volume 7 No.3, Juni 2010, halaman 12

<sup>3</sup>Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Garmedia Pustaka Utama, 2008), halaman 288

*institutions have a voice in influencing decision making.*<sup>4</sup> Maka tuntutan reformasi adalah sebagai bentuk agar terciptanya sebuah pemerintahan yang baik. Hal yang utama dari adanya reformasi adalah dengan merekonstruksi kewenangan-kewenangan diantara berbagai lembaga negara salah satunya adalah kewenangan dalam membuat undang-undang.

Reformasi telah mengubah dengan radikal kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Pergeseran kekuasaan dari pemerintah ke Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam soal legislasi menjadi ciri yang menonjol dari wajah baru Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Salah satu perubahan substantif yang telah dilakukan dalam rangka perubahan pertama UUD 1945 pada sidang umum Majelis Permusyawaratan Rakyat bulan November 1999 adalah soal cabang kekuasaan legislatif yang secara tegas dari presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, ditegaskan bahwa presiden membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Sedangkan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, berdasarkan perubahan tersebut ditegaskan “presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada dewan perwakilan rakyat” sebaliknya dalam Pasal 20 ayat (1) dinyatakan : “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” dengan adanya perubahan

---

<sup>4</sup>Nasrudin Anshoriy, *Dekonstruksi Kekuasaan*, (Bantul, LKIS Yogyakarta, 2008) halaman 33



tersebut maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia jelas merupakan lembaga pemegang kekuasaan legislatif.<sup>5</sup>

Reformasi telah menghendaki adanya otonomi daerah. Otonomi daerah yang diberikan melalui desentralisasi politik dan desentralisasi administratif diperlukan untuk semakin mendekatkan pelayanan pemerintahan kepada rakyat di daerah. Desentralisasi tidak hanya dimaknai sebagai sebuah cara (*means*) untuk menyelenggarakan pemerintahan, tetapi merupakan suatu sinergi dari tuntutan akan penguatan demokrasi lokal dan paham negara kesejahteraan (*welfare state*), yang memberikan pembenaran bagi konsep *staats bemoines* (negara aktif dalam kehidupan sosial).<sup>6</sup>

Kebijakan desentralisasi tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan demokratisasi pemerintahan. Desentralisasi kekuasaan pemerintahan harus dipahami sebagai sebuah metode untuk mengatur proses penyelenggaraan kekuasaan dalam suatu negara. Tujuan yang ingin dicapai tidak lain agar cita-cita negara kesejahteraan (*welfare state*) terwujudnya kesejahteraan rakyat (*bonum commune*) dapat direalisasikan. Secara empiris terlihat cukup banyak pandangan yang justru terkesan menjadikan desentralisasi sebagai tujuan dalam kehidupan kenegaraan, dan perwujudan kesejahteraan rakyat sebagai subordinat saja. Cara pandang tersebut menyebabkan desentralisasi dilihat tidak lebih hanya sebagai

---

<sup>5</sup>Sarifuddin Sudding, *Perselingkuhan Hukum & Politik Dalam Negara Demokrasi* (Yogyakarta, Rangkang Education, 2014), halaman 340

<sup>6</sup>D.Juliantara, *Praksis Good Governance*, (Bantul, Pondok Edukasi, 2006), halaman 7

sebuah arena untuk berebut kewenangan diantara level pemerintahan atau antar daerah.<sup>7</sup>

Terdapat berbagai persoalan dalam sebuah implementasi otonomi daerah, persoalan tersebut tidak lepas dari fakta bahwa otonomi daerah sekarang belum sepenuhnya menjamin partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Tidak tersedianya ruang partisipasi yang cukup memungkinkan masyarakat terlibat dalam proses-proses politik yang berhubungan langsung dengan kepentingan mereka. Disisi lain keinginan masyarakat berpartisipasi dalam pemerintahan juga belum secara memadai diakomodasi oleh saluran-saluran partisipasi yang tersedia. Akibatnya adalah ledakan partisipasi masyarakat sebagai konsekuensi dari liberalisasi politik akibat reformasi, justru meluber dan tersalur melalui saluran-saluran non konvensional.<sup>8</sup>

Otonomi daerah menghendaki dan mengamanatkan kepada daerah-daerah agar diberikan kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Dengan demikian konsekuensi yang timbul dari adanya otonomi daerah yaitu terdapatnya desentralisasi lembaga-lembaga negara. Tidak terkecuali dalam masa otonomi daerah ini terdapatnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga penyelenggara urusan pemerintahan di daerah.

Undang-Undang No 17 tahun 2014 tentang MPR DPR, DPRD dan DPD sudah menjelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi

---

<sup>7</sup>Ibid, halaman 5

<sup>8</sup> Dadang Juliantara, *Mewujudkan Kabupaten Partisipatif*, ( Yogyakarta, Pustaka Jogja Mandiri, 2004), halaman 37

legislasi di daerahnya masing-masing sesuai Pasal 316 ayat (1) dan 365 ayat (1). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam rangka menunjang pelaksanaan tugas dan wewenang memiliki alat kelengkapan dan unit pendukung yaitu badan legislasi daerah yang selanjutnya disebut (balegda) dan tenaga ahli, kedudukan balegda sebagai alat kelengkapan DPRD adalah untuk menyusun dan menetapkan program legislasi daerah di wilayahnya masing-masing.

Ketentuan yang berkaitan dengan program legislasi daerah dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota terdapat pula dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan pembentukan peraturan daerah dilaksanakan dalam program legislasi daerah sesuai dalam Pasal 39. Program legislasi daerah sendiri dalam Undang-undang ini disebutkan dibentuk oleh Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Begitupun di Kabupaten Majalengka.

Terdapat berbagai persoalan mengenai pembentukan program legislasi daerah dan implementasinya di wilayah Kabupaten Majalengka. Dalam konteks Penyusunan program legislasi daerah di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka telah diamanatkan menjadi tugas badan legislasi daerah hal ini sesuai dengan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka No 1 Tahun 2015. Tata tertib tersebut menyebutkan bahwa badan legislasi daerah Kabupaten Majalengka bertugas untuk membuat program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka. Pasal lain juga

menyebutkan bahwa tugas balegda dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka disebutkan untuk mengordinasikan penyusunan program legislasi daerah antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah sesuai dalam Pasal 53 huruf b.

Semenjak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislatif pembuat peraturan daerah diamanatkan membuat aturan-aturan hukum, selalu terdapat berbagai persoalan, terlebih apabila peraturan daerah tersebut dikaitkan dengan Kualitas dan Kuantitas yang dihasilkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam kurun waktu tertentu. Seperti contoh di Kabupaten Majalengka pada tahun 2015 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka hanya mengesahkan 9 peraturan daerah, hal ini jauh dari apa yang diharapkan dalam prolegda Kabupaten Majalengka pada tahun 2015 yang menargetkan 30 rancangan peraturan daerah yang harus disahkan dalam satu tahun kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka. Adapun program legislasi daerah pada tahun 2015 di Kabupaten Majalengka dapat dilihat dalam bentuk tabel sebagai berikut:

**Tabel 1****Program legislasi daerah Kabupaten Majalengka tahun 2015**

| No | Raperda  | Status | Inisiatif  |
|----|--|--------|--|
| 1  | Raperda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD Kabupaten Majalengka tahun 2014.  | Baru   | Dinas Pengelolaan keuangan dan aset Daerah                       |
| 2  | Raperda tentang pelaksanaan ketenagakerjaan di Kabupaten Majalengka.   | Baru   | Dinas sosial, tenaga kerja dan transmigrasi Kabupaten Majalengka |
| 3  | Raperda tentang penyertaan modal pemerintahan Kabupaten Majalengka pada PDAM kabupaten Majalengka.   | Baru   | Bagian perekonomian Setda kabupaten majalengka                   |
| 4  | Raperda tentang perubahan atas Peraturan Daerah kabupaten Majalengka Nomor 8 tahun 2009 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan. | Ubah   | Dinas kependudukan dan pencatatan sipil                          |
| 5  | Raperda tentang penanaman modal di Daerah.   | Baru   | Badan peelayanan perizinan terpadu dan penanaman modal.          |
| 6  | Raperda tentang rencana detail tata ruang kecamatan jatiwangi  | Baru   | Dinas bina marga dan cipta karya                                 |
| 7  | Raperda tentang rencana detail tata ruang kecamatan kertajati  |        | Dinas bina marga dan cipta karya                                 |
| 8  | Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan wilayah kadipaten ( kecamatan kadipaten dan kecamatan dawuan).                    | Baru   | Dinas bina marga dan cipta karya                                 |

|     |  |      |   |
|-----|--|------|---|
| 9   | Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan wilayah majalengka( kecamatan majalengka  | Baru | Dinas bina marga dan cipta karya            |
| 10. | Raperda tentang perubahan APBD Kabupaten Majalengka tahun anggaran 2015.   | Baru | Dinas pengelolaan keuangann dan aset daerah |
| 11  | Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan lokal jatiwangi ( kecamatan sumberjaya dan palasah).                              | Baru | Dinas bina marga dan cipta karya            |
| 12  | Raperda tentang Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan lokal kertajati (kecamatan jatitujuh dan ligung).                 | Baru | Dinas bina marga dan cipta karya            |
| 13  | Raperda tentang Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan lokal rajagaluh (kecamatan leuwimunding, rajagaluh dan sukahaji). | Baru | Dinas bina marga dan cipta karya            |
| 14  | Raperda tentang Raperda tentang rencana detail tata ruang kecamatan maja   | Baru | Dinas bina marga dan cipta karya            |
| 15  | Raperda tentang APBD Kabupaten Majalengka tahun 2016.  | Baru | Dinas Pengelolaan keuangan dan aset Daerah  |
| 16  | Raperda tentang penanggulangan bencana   | Baru | BPBD  |
| 17  | Raperda tentang perubahan kedua atas peraturan daerah nomor 10 tahun 2009 tentang organisasi perangkat daerah Kabupaten Majalengka.        | Ubah | Bag. Organisasi setda kabupaten Majalengka  |
| 18  | Raperda tentang urusan pemerintahan daerah Kabupaten Majalengka  | Baru | Bag. Organisasi setda kabupaten Majalengka  |

|    |   |      |               |
|----|---|------|---------------|
| 19 | Raperda tentang perubahan atas peraturan daerah nomor 10 tahun 2011 tentang pengelolaan menara telekomunikasi, retribusi izin mendirikan bangunan menara telekomunikasi dan retribusi pengendalian menara telekomunikasi. | Ubah | DISHUBKOMINFO |
| 20 | Raperda tentang perubahan atas peraturan daerah nomor 10 tahun 2010 tentang retribusi parkir ditepi jalan umum dan retribusi tempat khusus parkir di Kabupaten Majalengka   | Ubah | DISHUBKOMINFO |
| 21 | Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 11 tahun 2010 tentang pengujian kendaraan bermotor di Kabupaten Majalengka  | Ubah | DISHUBKOMINFO |
| 22 | Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 12 tahun 2010 tentang retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus di Kabupaten Majalengka.   | Ubah | BPLH          |
| 23 | Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 13 tahun 2010 tentang retribusi pelayanan persampahan/kebersihan di Kabupaten Majalengka  | Ubah | BPLH          |
| 24 | Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 15 tahun 2010 tentang retribusi pemakaian kekayaan daerah Kabupaten Majalengka  | Ubah | TAPEM         |
| 25 | Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 3 tahun 2011 tentang penyelenggaraan izin mendirikan bangunan dan retribusi izin mendirikan   | Ubah | TAPEM         |

|    |   |      |                  |
|----|---|------|------------------|
|    | bangunan di Kabupaten Majalengka  |      |                  |
| 26 | Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 4 tahun 2011 tentang penyelenggaraan izin gangguan dan retribusi izin gangguan di Kabupaten Majalengka                  | Ubah | BPPTPM           |
| 27 | Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 5 tahun 2011 tentang penyelenggaraan izin angkutan orang dalam trayek dan retribusi izin trayek di Kabupaten Majalengka | Ubah | BPPTPM           |
| 28 | Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 5 tahun 2011 tentang retribusi pelayanan pasar di Kabupaten Majalengka  | Ubah | KUKM PERINDAG    |
| 29 | Raperda tentang penyelenggaraan retribusi perpanjangan izin mempekerjakan tenaga kerja asing di Kabupaten Majalengka  | Baru | DINSOSNAKERTRANS |
| 30 | Raperda tentang pembentukan dana cadangan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Majalengka tahun 2018   | Baru | TAPEM            |

Sumber: Sekertariat DPRD Kabupaten Majalengka

Berdasarkan tabel di atas, Pencapaian program legislasi daerah pada tahun 2015 hanya 9 raperda yang berhasil ditetapkan. Dengan Fakta yang ada tersebut menunjukkan bahwa terdapat sebuah permasalahan yang terjadi di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka. Hal ini yang membuat menarik penulis untuk meneliti apa yang melatarbelakangi masalah tersebut.



Adapun judul penelitian ini adalah **REDESAIN PELAKSANAAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH DI KABUPATEN MAJALENGKA.**

### **1. Perumusan Masalah**

- a. Mengapa pelaksanaan program legislasi daerah Kabupaten Majalengka tahun 2015 mengalami hambatan sehingga jumlah peraturan daerah yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka tidak sesuai dengan program legislasi daerah?
- b. Bagaimana redesain pelaksanaan program legislasi daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka?

### **2. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian tesis ini adalah untuk:

- a. Mengetahui dan menganalisis hambatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka sehingga pembentukan Peraturan Daerah tidak sesuai dengan apa yang ditargetkan dalam program legislasi daerah.
- b. Untuk menyusun redesain pelaksanaan program legislasi daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka dalam mengatasi persoalan pembentukan peraturan daerah yang tidak sesuai dengan program legislasi daerah.

### **3. Manfaat Penelitian**

Penelitian tesis ini diharapkan dapat memberikan kontribusi seperti yang dituliskan diatas sehingga penulisan ini dapat memberikan kontribusi berupa:

a. Kegunaan yang bersifat teoritis

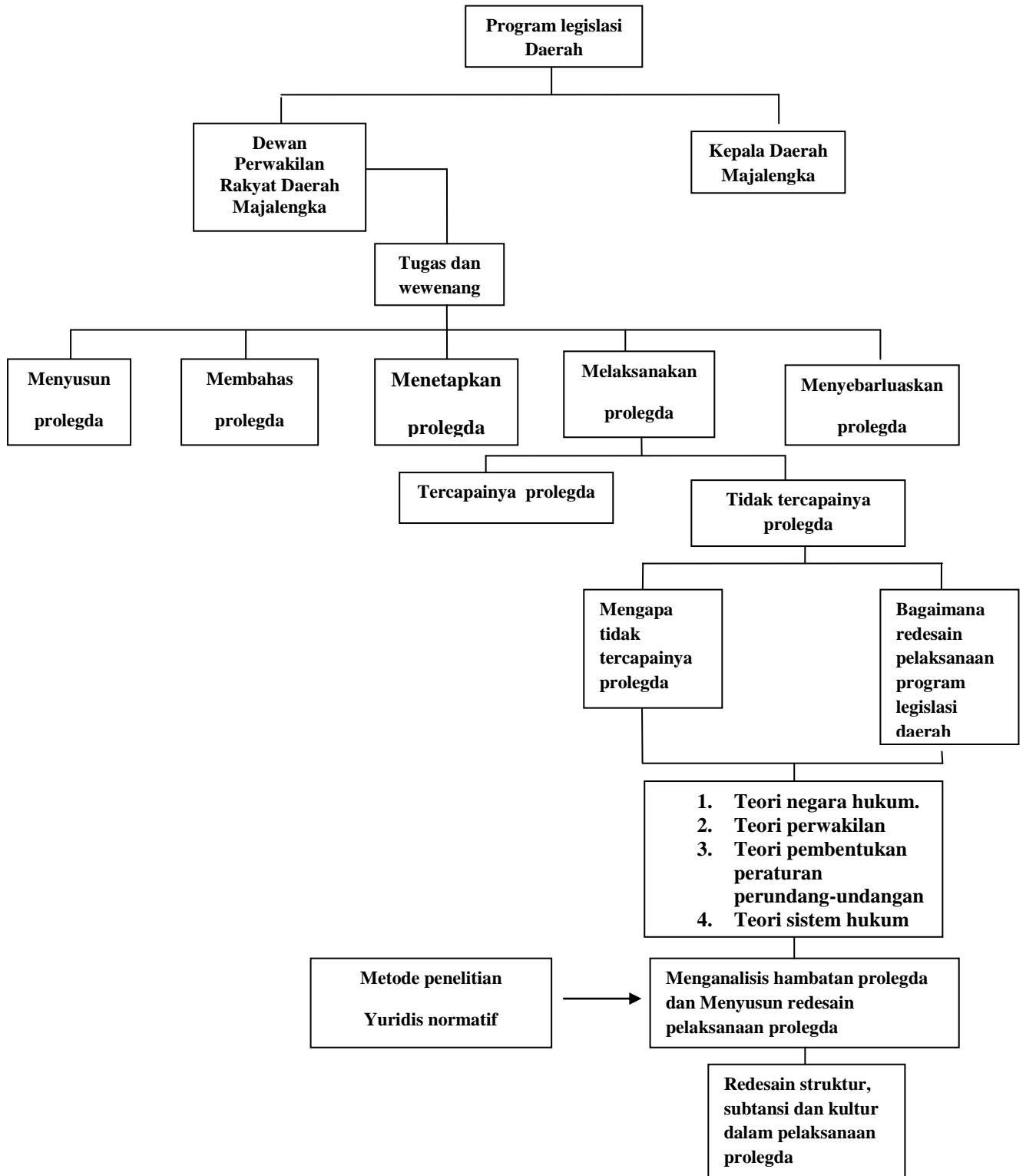
- Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran khususnya dalam bidang Hukum Kenegaraan yang mengakomodir mengenai ilmu dibidang Perundang-Undangan.
- Menjadi bahan acuan atau rujukan guna penelitian lebih lanjut yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

b. Kegunaan yang bersifat praktis

- Bagi pemerintah  
Memberikan manfaat bagi pemerintah Daerah Kabupaten Majalengka untuk dijadikan dasar rujukan agar dapat memperbaiki kinerja dalam membuat suatu undang-undang
- Bagi masyarakat  
Memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang bagaimana cara membentuk suatu Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

#### 4. Kerangka Penelitian

**Bagan alur 1**



Kerangka penelitian dalam penulisan ini meliputi kerangka konseptual dan kerangka teoritis. Kerangka konseptual meliputi tentang redesain, prolegda, DPRD, alat kelengkapan DPRD, sedangkan kerangka teoritis meliputi, teori negara hukum, teori perwakilan, teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan teori sistem hukum. penjelasan mengenai kerangka konseptual dan kerangka teoritis adalah sebagai berikut:

#### A. Kerangka Konseptual

##### 1. Redesain

Redesain diadopsi dari bahasa Inggris redesain, yaitu *re-* dan *design*. Dalam Bahasa Inggris, penggunaan kata *re-* mengacu pada pengulangan atau melakukan kembali, sehingga redesain dapat diartikan sebagai desain ulang.

##### 2. Program legislasi Daerah.

Program Legislasi Daerah dalam Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa program legislasi daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegda disusun dan dikordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu badan legislasi daerah untuk mengkoordinasikan usulan rancangan peraturan daerah yang diusulkan baik dari inisiatif DPRD maupun inisiatif dari kepala daerah, guna dibahas bersama.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah agar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilaksanakan, secara berencana. Hal ini dikarenakan 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.<sup>9</sup>

Secara umum regulasi daerah dapat dikelompokkan menjadi 3 yaitu (1) regulasi ekonomi yang mengatur kerangka acuan bagi pelaku ekonomi; (2) regulasi sosial yang mengatur mengenai standar kesehatan, keselamatan, lingkungan dan sebagainya serta (3) regulasi administrasi yang mengatur formalitas dan prosedur.<sup>10</sup> Dari penjelasan diatas cukup menjelaskan kepada kita bahwa dalam membuat suatu daerah, prolegda merupakan suatu hal yang terpenting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah.

Ada beberapa alasan obyektif mengapa Prolegda diperlukan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah yaitu antara lain adalah :

1. Memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan Peraturan Daerah;

---

<sup>9</sup> Sunarno Danusastro, *Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif*, Jurnal Konstitusi, volume 9, No 4, Desember 2012, halaman 651

<sup>10</sup>Rahmad Satria, *Penerapan Metode Regulatory Impact Assessment (RIA) Dalam Penyusunan Regulasi Daerah*, Jurnal MMH, Jilid 44, No 2, April 2015 Halaman 178

2. Menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan Peraturan Daerah;
3. Menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah;
4. Mempercepat proses pembentukan Peraturan Daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan;
5. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Peraturan Daerah.

### **3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Selain itu dalam Undang-Undang ini juga disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah sebuah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum (pemilu) yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Dari segi namanya, yaitu Dewan Perwakilan rakyat Daerah, maka DPRD jelas mengandung maksud sebagai lembaga yang mewakili rakyat di dalam pemerintahan. Keberadaan rakyat (di daerah), dengan demikian terwakili oleh orang-orang yang menjadi anggota DPRD.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Kemas arsyhad somad, *Kedudukan DPRD dalam pemerintah daerah di Indonesia pasca perubahan UUD 1945*, MMH, Jilid 40, No 4, Oktober 2011, halaman 479

DPRD berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan unsur yang terdapat dalam sistem pemerintahan di daerah, yang mempunyai segala fungsi dan tugas yang cukup berat. Dalam era otonomi daerah peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) sangat besar sekali. Hal ini disebabkan DPRD mempunyai hak inisiatif untuk membuat Peraturan Daerah (Perda). Sesuai dengan fungsinya maka ketika DPRD menjadi penjelmaan rakyat maka sangat tepat kiranya hak inisiatif itu berada ditangannya. Karena itu Undang-Undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Dengan demikian rakyat akan sangat dengan mudah menyalurkan aspirasinya dalam berbagai permasalahan kepada DPRD. Karena Negara Republik Indonesiamenganut negara hukum maka aspirasi masyarakat itu nantinya di daerah akan dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda).<sup>12</sup> Sehingga.

Dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan “badan perwakilan politik atau badan yang secara konstitusional ditugasi untuk menjalankan *political control, legal control, social control, economic control, educational control*”.

#### **4. Alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.**

Dalam pasal 375 Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD telah dijelaskan bahwa DPRD memiliki alat kelengkapan sebagai

---

<sup>12</sup>Fatkurohman, Miftachus Sjuhad, *Implikasi hukum terjadinya dis-fungsi hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kebenaran kaidah pembentukan peraturan daerah*. Jurnal MMH, jilid 43 No.1, Januari 2014, halaman 76

penunjang tugas dan wewenangnya, alat kelengkapan dimaksud antara lain adalah Pimpinan, Badan musyawarah, Komisi, Badan legislasi daerah dan Badan anggaran.

## B. Kerangka Teoritis

### - **Teori negara hukum**

Negara hukum adalah Negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.<sup>13</sup>

Konsep negara hukum tidak bisa dipisahkan dari teori kedaulatan hukum sebagai pilar utamanya. Konsep ini menekankan bahwa hukum merupakan sebuah kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum merupakan kekuasaan tertinggi, hukum mengikat para penguasa negara. Negara secara sukarela tunduk pada hukum yang dibuatnya, akan tetapi, hanya negaralah yang bisa menciptakan hukum.<sup>14</sup>

Di Indonesia sendiri penegasan tentang Indonesia sebagai negara hukum diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. sehingga konsekuensi yang timbul oleh sebuah pengakuan bahwa Indonesia

---

<sup>13</sup>Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Public*, (Bandung : Nuansa, 2009) halaman 24.

<sup>14</sup>Wahyudin Husein dan Hufron, *Hukum Politik dan Kepentingan*, (LaksBang PRESS indo, Bandung, 2008), halaman 33



adalah negara hukum maka dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara setiap individu masyarakat dan para penyelenggara negara harus berlandaskan kepada hukum. selain itu di dalam negara hukum diperlukan syarat - syarat tertentu atau unsur -unsurnya, yakni adanya pengakuan terhadap hak asasi manusia, Pemisahan kekuasaan, pemerintah harus berdasar undang-undang serta adanya peradilan administrasi.

#### - **Teori perwakilan**

Teori perwakilan berawal dan tidak dapat dipisahkan dengan teori kedaulatan rakyat dan sitem pemerintahan yang menganut sistem demokrasi. Teori kedaulatan rakyat merupakan sebuah teori yang menghendaki bahwa dalam menjalankan kehidupan kenegaraan rakyat memiliki kekuasaan tertinggi.

Teori kedaulatan rakyat dapat menghasilkan sebuah sistem pemerintahan yang demokrasi, dan demokrasi menghendaki adanya sebuah wakil-wakil rakyat yang dipilih dengan cara yang demokratis (pemilu) untuk bertugas dalam rangka menjalankan penyelenggaraan kehidupan bernegara. Sehingga ini yang akhirnya disebut dengan teori perwakilan, dimana wakil-wakil masyarakat menempati lembaga-lembaga negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi sebagai sebuah kesepakatan kehidupan berbangsa.

Tidak terkecuali dalam masa otonomi daerah sekarang, dalam masa desentralisasi sekrang daerah diberikan kewenangan untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahanya sendiri. Sehingga dalam menunjang penyelenggaraan itu rakyat dalam pemilihan umum memberikan hak politiknya

kepada wakilnya dalam memilih Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menjalankan roda pemerintahan di masing-masing daerah. Anggota DPRD adalah perwujudan dari sebuah teori perwakilan yang dipilih dengan pemilihan umum yang demokratis dengan dasar sebuah teori kedaulatan rakyat. Sehingga dalam menjalankan fungsi yang telah diatur didalam konstitusi DPRD harus memperhatikan rakyat sebagai pemberi mandat, dan mempertanggung jawabkan hasil kinerjanya kepada rakyat.

#### - **Teori pembentukan perundang-undangan**

Pembentukan norma hukum yang bersifat umum abstrak (*general and abstract legal norms*) berupa peraturan yang bersifat tertulis (*statutory from*), pada umumnya didasarkan atas beberapa hal. *Pertama*, pembentukannya diperintahkan oleh undang-undang dasar; *kedua*, pembentukannya dianggap perlu karena kebutuhan hukum.<sup>15</sup>

Teori pembentukan perundang-undangan masyarakat pada the socio-legal concept of real legal certainty, menurut Otto, Dkk, Didalamnya terdiri atas lima elmen pencapaian kepastian hukum yang nyata yaitu:<sup>16</sup>

- a. *A lawmaker has laid down clear, accessible and realistic rules*
- b. *The administration follows these rules and induces citizen to do the same*
- c. *The majority of people accept these rules, in principle, as just*

---

<sup>15</sup>Jimly Asshiddiqie, perihal Undang-Undang, (Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2014) halaman 179

<sup>16</sup>Yuliandri *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* (Jakarta : RajaGrafindo, 2011), halaman 25

- d. *Serious conflict are regularly brought before independent and impartial judges who decide cases in accordance with these rules*
- e. *These decisions are actually complied with defining objectives of law and development projects in these terms could help improving their effectiveness*

**- Teori sistem hukum**

Salah satu tujuan dari adanya sistem hukum ialah kontrol sosial yang pada dasarnya berupa pemberlakuan peraturan mengenai perilaku yang benar. Lawrence M. Friedman dalam teori sistem hukumnya membagi sistem hukum menjadi tiga bagian yaitu substansi hukum (*substance rule of the law*), struktur hukum (*structure of the law*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>17</sup>

Ketiga komponen dari sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman tersebut merupakan ruh yang menggerakkan hukum sebagai suatu sistem sosial yang memiliki karakter dan teknik khusus dalam pengkajiannya. Friedman membedah sistem hukum sebagai suatu sistem sosial sebagai suatu proses yang diawali dengan sebuah input yang berupa bahan-bahan mentah yaitu berupa lembaran-lembaran kertas dalam sebuah konsep gugatan yang diajukan dalam suatu pengadilan, kemudian hakim mengolah bahan-bahan mentah tersebut hingga menghasilkan output berupa putusan.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup>Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum (Prespektif Ilmu Sosial)*, (Bandung:Nusamedia, 2015) halaman 12.

<sup>18</sup>Ibid, halaman 16

## **5. Metode Penelitian**

Menurut Soerjono Soekanto dalam bukunya “pengantar penelitian hukum” adalah proses prinsip-prinsip, dan tata cara memecahkan masalah, sedangkan penelitian pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia.<sup>19</sup> Dapat disimpulkan bahwa Metode penelitian merupakan rangkaian cara atau kegiatan pelaksanaan penelitian yang didasari oleh asumsi-asumsi dasar, pandangan-pandangan filosofis ideologis, pertanyaan dan isu-isu yang dihadapi. Suatu penelitian mempunyai rancangan penelitian (*research design*) tertentu. Rancangan ini menggambarkan prosedur atau langkah-langkah yang harus ditempuh, waktu penelitian, sumber data dan kondisi data serta cara bagaimana data tersebut dihimpun dan diolah.<sup>20</sup>

### **A. Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan, teori-teori, dan konsep-konsep yang berhubungan dengan penelitian ini.

### **B. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian berdasarkan perumusan masalah maka menggunakan deskriptif analisis. Adapun yang dimaksud dengan deskriptif analitis adalah bahwa hasil penelitian ini akan berusaha memberikan gambaran

---

<sup>19</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta:UI Perss, 2007) halaman 6

<sup>20</sup>Zainudi Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta:Sinar Grafika,2009), halaman 17

secara menyeluruh, sistematis dan mendalam tentang suatu keadaan atau gejala yang diteliti.<sup>21</sup>

Dalam penelitian ini akan diuraikan atau digambarkan secara menyeluruh mengenai hambatan-hambatan pelaksanaan program legislasi daerah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka, selain itu dalam penelitian ini juga akan dijelaskan dan digambarkan pula mengenai tindakan-tindakan yang di ambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka dalam mengatasi persoalan tersebut.

### **C. Sumber dan Jenis Data**

1. Sumber data dalam penelitian ini diperoleh berdasarkan data kepustakaan yang bersumber dari berbagai peraturan perundang-undangan dengan laporan-laporan yang berkaitan dengan penelitian ini. Adapun wawancara hanya sebagai crosscheckdata.
2. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder sebagai data utama. Data skunder didapat dari berbagai bahan hukum yang berhubungan dengan penelitian, yang terdiri dari:
  - a. Bahan hukum primer yang meliputi antara lain:
    1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
    2. Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (UI Press, Jakarta 1984), halaman 10

3. Undang-Undang No 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
  4. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembantuan peraturan perundang-undangan
  5. Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka No 1 Tahun 2014
  6. Surat keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka Nomor 19 tahun 2014 tentang program legislasi daerah Kabupaten Majalengka tahun 2015 sebagaimana telah diubah oleh surat keputusan Dewan Perwakilan daerah Kabupaten Majalengka nomor 188.342/KEP.7-DPRD/2015 tentang perubahan program legislasi daerah Kabupaten Majalengka tahun 2015.
- b. Bahan hukum sekunder bersumber dari bahan hukum yang membantu pemahaman dalam menganalisa serta memahami permasalahan, dari berbagai buku, arsip dan dokumen, jurnal, brosur atau makalah yang berkaitan dengan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka dalam pelaksanaan program legislasi Daerah.
  - c. Bahan hukum tersier yang terdiri dari kamus bahasa indonesia dan kamus hukum.

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini diawali dengan membaca dan menganalisis peraturan perundang-undangan. Selanjutnya penulis melihat laporan kinerja instansi pemerintahan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka yang melaporkan bahwa hasil pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Majalengka tidak sesuai dengan program legislasi daerah. penulis melakukan crosscek temuan tersebut dengan wawancara bersama pihak dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka, yang mana kemudian penulis membuat sistematika untuk dikumpulkanya data tersebut.

#### **E. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif, dimana data yang diperoleh dari lapangan akan dianalisis dan dijelaskan dalam bentuk kata-kata untuk memberikan deskripsi mengenai hasil dari perumusan masalah.

### **6. Orisinalitas penelitian**

Berdasarkan penelusuran kepustakaan, internet dan sumber lain, penelitian yang memiliki fokus studi menilai kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam pelaksanaan program legislasi nasional sampai saat ini belum teruji, namun demikian terdapat beberapa penelitian atau setidaknya hasil studi (kajian) yang memiliki relevansi dengan tesis ini. Penuangan karya ilmiah yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya (*previous researcher*) dimaksudkan untuk memberikan gambaran kepada pembaca bahwa tesis ini

ditunjukkan dengan membandingkan antara penelitian terdahulu dengan temuan serta hasil analisis dalam tesis ini. Karya ilmiah sebagai bahan perbandingan orisinalitas tesis ini dapat dilihat pada matriks sebagai berikut.

**Tabel 2**  
**Orisinalitas Penelitian**

| No | Penelitian/<br>penulis  | Judul<br>Penelitian   | Hasil<br>Penelitian  | Unsur<br>Kebaruan  |
|----|---|---|--|--|
| 1  | <p>Tony kurniadi, Ab. Tangdililing, Asmadi. (2013 Universitas Tanjungpura Pontianak).</p> <p>Tony kurniadi, Ab. Tangdililing, Asmadi, <i>Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat</i>, Jurnal Tesis PMIS-UNTAN-PSIP-2013</p> | <p>Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat.</p> | <p>A . terdpat penurunan kualitas dan kuantitas pembentukan raperda dari tahun ke tahun selama masa periode 2009-2014</p> <p>B. faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja tersebut antara lain:<br/>1. faktor kemampuan<br/>2. faktor pengalaman.<br/>3. faktor penguasaan data dan informasi.</p> | <p>a. penelitian penulis akan membahas mengenai masalah fungsi legislasi tentang pelaksanaan prolegda diwilayah Kabupaten Majalengka.</p> <p>b. Tesis penulis memberikan desain baru dalam pelaksanaan prolegda di kabupaten majalengka.</p> |



| Penelitian sebelumnya |   |   |  |  |
|-----------------------|---|---|--|--|
| No                    | Penelitian/<br>penulis  | Judul<br>Penelitian   | Hasil<br>Penelitian  | Unsur<br>Kebaruan  |
| 2                     | <p>Suwondo Anwar WS (2016, Universitas Bandar Lampung).</p> <p>Suwondo Anwar WS<br/><i>Analisis kinerja DPRD (studi kinerja DPRD kabupaten tulang bawang periode 2009-2014)</i><br/>Thesis, Pascasarjana universitas bandar lampung</p> | <p>Analisis kinerja DPRD (studi kinerja DPRD kabupaten tulang bawang periode 2009-2014)</p> | <p>1. Fungsi Legislasi masih lemah, hal ini terlihat dari hasil produk pembentukan peraturan daerah (Perda) sebanyak 26 Perda yang seluruhnya berasal dari usul inisiatif pemerintah daerah.</p> <p>Fungsi anggaran telah berjalan baik, hal ini terlihat dari terwujudnya keseimbangan antara belanja tidak langsung dengan belanja langsung yang mencerminkan keseimbangan antara belanja aparatur pemerintah daerah dengan belanja publik untuk kepentingan masyarakat.</p> <p>Fungsi Pengawasan masih belum optimal, hal ini terlihat dari pelaksanaan pengawasan DPRD Kabupaten Tulang Bawang baru sebatas himbauan dan kritik yang dilaksanakan melalui rapat-rapat, baik rapat komisi maupun rapat paripurna.</p> | <p>a. Ruang lingkup penelitian penulis lebih menekankan dalam membahas mengenai masalah fungsi legislasi tentang pelaksanaan prolegda di wilayah kabupaten majalengka.</p> <p>b. Terdapat unsur kebaruan dalam penelitian penulis dalam hal desain baru dalam fungsi legislasi DPRD di kabupaten majalengka khususnya.</p> |

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **1. Otonomi Daerah**

Otonomi daerah dan pembangunan adalah dua istilah yang lebih dulu mengisi ruang wacana publik, yang hingga saat ini tampaknya masih sangat relevan untuk didiskusikan baik untuk kepentingan ilmiah maupun kebijakan publik.<sup>22</sup> Istilah otonomi sendiri berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos*(sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau “undang-undang”. Oleh karena itu, otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri. Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonomi ini sering dihubungkan dengan kata otonomi daerah.<sup>23</sup>

Menurut Fernandez, bahwa otonomi daerah adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan<sup>24</sup>, Pengertian otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai mandiri, sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai berdaya. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian

---

<sup>22</sup>Syakrani & Ssyahrani, *Implementasi Otonomi Daerah Dalam Perespektif Good Governance*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2009) Halaman 1

<sup>23</sup>Fatkul Muin, *otonomi daerah dalam prespektif pembagian urusan pemerintahan daerah dan keuangan daerah*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 8, No 1, Januari 2014, halaman 70

<sup>24</sup>Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Persepektif Lingkungan, Nilai dan Sumber daya*, (Jakarta: Djembatan 2004), hlm. 88-89.

suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.<sup>25</sup>

Arti otonomi hampir paralel dengan pengertian demokrasi, yaitu pemerintahan oleh, dari dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada diluar pemerintahan pusat. Bahkan otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind, coadministraton*) sebab baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya, sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan.<sup>26</sup> Di Indonesia otonomi daerah yang diselenggarakan pasca runtuhnya orde baru pada tahun 1999, memiliki tujuan utama untuk membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya.<sup>27</sup>

Secara politik otonomi daerah akan melahirkan ruang bagi lahirnya pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis. Hal ini tidak lain karena dalam otonomi daerah akan menyelenggarakan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan-kepentingan masyarakat secara luas di daerahnya masing-

---

<sup>25</sup> Ubedilah, dkk, *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta, Indonesia Center for Civic Education, 2000), halaman.170

<sup>26</sup> Juanda, *Hukum pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT. Alumni, 2004) halaman 129

<sup>27</sup> Syaukni, Afan Gaffar, Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Cetakan IX*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009) halaman 172.

masing. Terlepas dari visi otonomi daerah yang memiliki visi untuk menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah dan agar terciptanya harmoni sosial dengan memelihara nilai-nilai lokal, yang terpenting adalah bagaimana kita mempersiapkan sebuah tata kerja urusan pemerintahan di daerah. Hal ini dilakukan agar tujuan dan hakekat daripada otonomi daerah tersebut dapat tercapai.

Pemerintah daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan sebuah perangkat kerja yang ditugaskan untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya masing-masing. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah bahwa pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, (Jakarta:Rajawali Perss, 2013) Halaman 141-142

## **2. Redesain**

Redesain diadopsi dari bahasa Inggris *redesign*, yaitu *re-* dan *design*. Dalam Bahasa Inggris, penggunaan kata *re-* mengacu pada pengulangan atau melakukan kembali, sehingga *redesign* dapat diartikan sebagai *desain ulang*. Redesain mengacu pada sebuah proses perencanaan dan perancangan untuk melakukan suatu perubahan pada struktur dan fungsi suatu benda, bangunan, maupun sistem untuk manfaat yang lebih baik dari desain sebelumnya. Menurut John M. Redesain adalah kegiatan perencanaan dan perancangan kembali suatu bangunan sehingga terjadi perubahan fisik tanpa merubah fungsinya baik melalui perluasan, perubahan, maupun pemindahan lokasi. Definisi yang dipaparkan di atas dapat disimpulkan secara garis besar bahwa redesain mengandung pengertian merancang ulang sesuatu, sehingga sebuah perubahan baik dalam penampilan ataupun perubahan fisik.

Dalam konteks penelitian ini redesain merupakan perancangan kembali sebuah hukum dan/atau sebuah sistem yang dipakai dalam membentuk dan melaksanakan program legislasi daerah agar pelaksanaan prolegda dapat tercapai.

## **3. Program Legislasi Daerah**

### **a. Pengertian program legislasi daerah**

Program Legislasi Daerah dalam peraturan presiden Nomor 87 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembantuan peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa program legislasi daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegda disusun dan dikordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu badan legislatif daerah untuk mengkoordinasikan usulan rancangan peraturan daerah yang diusulkan baik dari inisiatif DPRD maupun inisiatif dari kepala daerah, guna dibahas bersama.

Program legislasi juga dapat dimaknai sebagai strategi perbaikan politik dalam legislasi, baik dalam aspek proses maupun substansi. Pada aspek proses yang perlu mendapatkan perhatian adalah transparansi dan pelibatan pemangku kepentingan dalam pembentukan peraturan perundangan, sedangkan dari aspek substansi adalah memastikan bahwa peraturan daerah tidak bertentangan dengan konstitusi serta tidak terjadi tumpang tindih dan disharmonisasi satu dengan lainnya.<sup>29</sup>

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah agar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilaksanakan, secara berencana. Hal ini dikarenakan 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

---

<sup>29</sup>BAPPENAS Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan, Mei 2009, [www.Bapenas.go.id](http://www.Bapenas.go.id)

agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.<sup>30</sup>

Ada beberapa alasan obyektif mengapa Prolegda diperlukan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah yaitu antara lain adalah :

6. Memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan Peraturan Daerah;
7. Menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan Peraturan Daerah;
8. Menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah;
9. Mempercepat proses pembentukan Peraturan Daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan;
10. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Peraturan Daerah.

**b. Kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam membentuk prolegda.**

Fungsi DPRD dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah telah disebutkan dalam Pasal 149 ayat (1) yang menyebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Dalam konteks pembuatan program legislasi daerah hal ini

---

<sup>30</sup>Sunarno Danusastro, Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif, Jurnal Konstitusi, volume 9, No 4, Desember 2012, halaman 651

sebagai tindak lanjut dari fungsi legislasi DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 tersebut. Dalam undang-undang ini dijelaskan bahwa dalam rangka melaksanakan fungsi legislasi yang mana dalam hal ini pembentukan peraturan daerah, maka DPRD akan membahas peraturan daerah tersebut bersama dengan bupati/wali kota untuk menyetujui atau tidak menyetujui rancangan perda yang sedang dalam proses pembahasan, mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota dan menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota. Penyusunan program pembentukan perda atau yang sering dikatakan dengan program legislasi daerah memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran. Penyusunan ini juga dilaksanakan oleh DPRD dengan berkordinasi bersama bupati/wali kota.

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah diatur pula dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam undang-undang ini disebutkan bahwa sebuah pembentukan peraturan perundang-undangan harus melalui beberapa tahap, tahapan dimaksud adalah tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Maka apabila kita kaitkan dengan pembentukan perda sudah jelas bahwa kedudukan program legislasi daerah berada pada tahap perencanaan. Dalam Undang-Undang ini pula dijelaskan bahwa sebuah Prolegda Kabupaten/Kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya sesuai



dalam Pasal 41 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun walau kedudukan DPRD sebagai lembaga pembentuk peraturan daerah telah kuat dasar hukumnya, akan tetapi tidak bisa dipungkiri bahwa eksekutif sangat produktif dan lebih dominan dalam mengajukan rancangan peraturan daerah yang dimasukan dalam prolegda. Tidak hanya dalam konteks pembentukan peraturan, eksekutif hampir memegang dominasi disemua lini penyelenggaraan kehidupan berbangsa.

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa dalam hampir semua sistem yang ada sekarang pihak eksekutif telah menjadi cabang kekuasaan yang lebih dominan pengaruh dan perannya sebagai sumber inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal pada saat yang sama eksekutif juga memegang kendali utama dalam rangka pelaksanaan peraturan. Anggota perlemen dimanamana biasanya hanya memodifikasi rancangan peraturan yang berasal dari pemerintah, jarang mengajukan inisiatif sendiri.<sup>31</sup>

### **c. Mekanisme pembentukan prolegda dilingkungan DPRD**

Pembentukan program legislasi daerah di lingkungan DPRD dalam Undang-Undang No 11 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan diamanatkan untuk diatur lebih jauh dalam peaturan DPRD, dalam konteks pembentukan program legislasi daerah dilingkungan DPRD Kabupaten Majalengka telah diatur dalam tata tertib DPRD Majalengka No 1 Tahun 2014. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa pembentukan program legislasi daerah

---

<sup>31</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2010), hlm 115.

harus menyertakan Rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi Daerah.

Rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi Daerah disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tandatangan pengusul, dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD untuk kemudian oleh pimpinan DPRD di serahkan kepada badan leislasi daerah untuk dilakukan pengkajian. Rancangan peraturan daerah yang telah dikaji oleh Badan Legislasi Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada semua anggota DPRD selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD.

Dalam rapat paripurna DPRD Pengusul memberikan penjelasan terkait dengan rancangan peraturan daerah yang diajukan kemudian Fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan dan Pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya. Rapat paripurna DPRD memutuskan usul rancangan peraturan daerah, berupa:

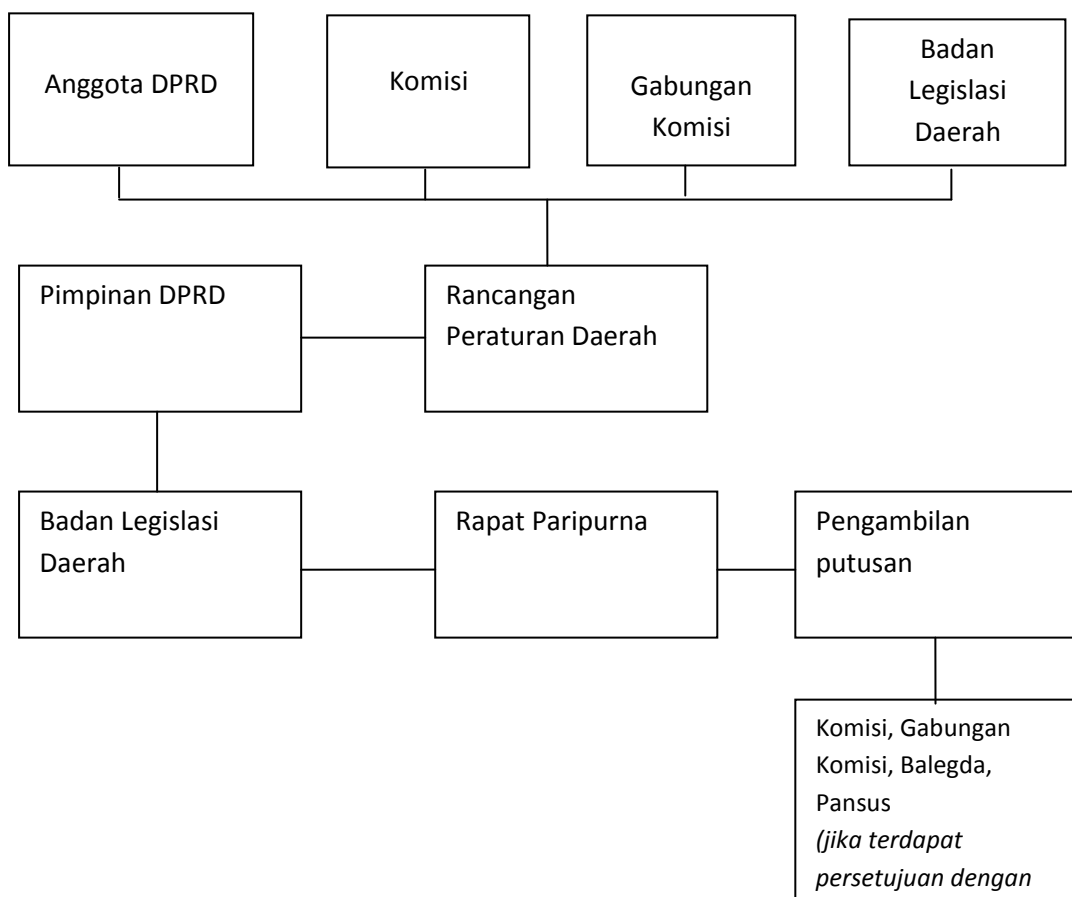
- a. Persetujuan;
- b. Persetujuan dengan perubahan; atau
- c. Penolakan

Dalam hal persetujuan dengan perubahan, DPRD menugasi komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi Daerah, atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan peraturan daerah tersebut.

Jika dilihat dalam sebuah kerangka, alur proses pembentukan program legislasi daerah dilingkungan DPRD Kabupaten Majalengka akan tampak seperti bagan dibawah ini:

## Bagan Alur 2

### Proses pengajuan prolegda dilingkungan DPRD



#### **d. Mekanisme penyusunan prolegda antara DPRD dengan Kepala Daerah.**

Dalam tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka di sebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD atau Bupati dibahas oleh DPRD dan Bupati untuk mendapatkan

persetujuan bersama. Pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat I meliputi antara lain:

a. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari Bupati dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

1. penjelasan Bupati dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
2. Pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah oleh fraksi dan komisi
3. pandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah; dan
4. tanggapan dan/atau jawaban Bupati terhadap pandangan umum fraksi.

b. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

1. penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi Daerah, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
2. pendapat Bupati terhadap rancangan perda; dan
3. tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Bupati.

Pembicaraan tingkat II meliputi hal-hal sebagai berikut:

a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:

1. Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/Pimpinan Badan Legislasi/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan dan
2. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

b. Pendapat akhir Bupati.

Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. rancangan peraturan daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Bupati, rancangan peraturan daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu. Apabila dalam satu masa sidang Bupati dan DPRD 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 oleh Bupati digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Jika dilihat dalam sebuah kerangka alur proses pembentukan program legislasi daerah antara DPRD Kabupaten Majalengka dengan Pemerintah Kabupaten Majalengka akan tampak seperti bagan dibawah ini:

### Bagan Alur 3

#### Proses paripurna pengajuan prolegda usulan Bupati tingkat I

##### Tingkat I

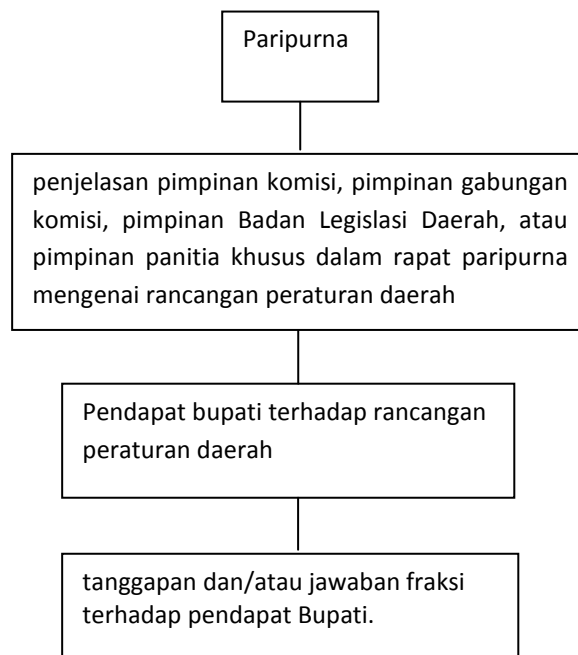
##### Raperda usulan Bupati:



### Bagan Alur 4

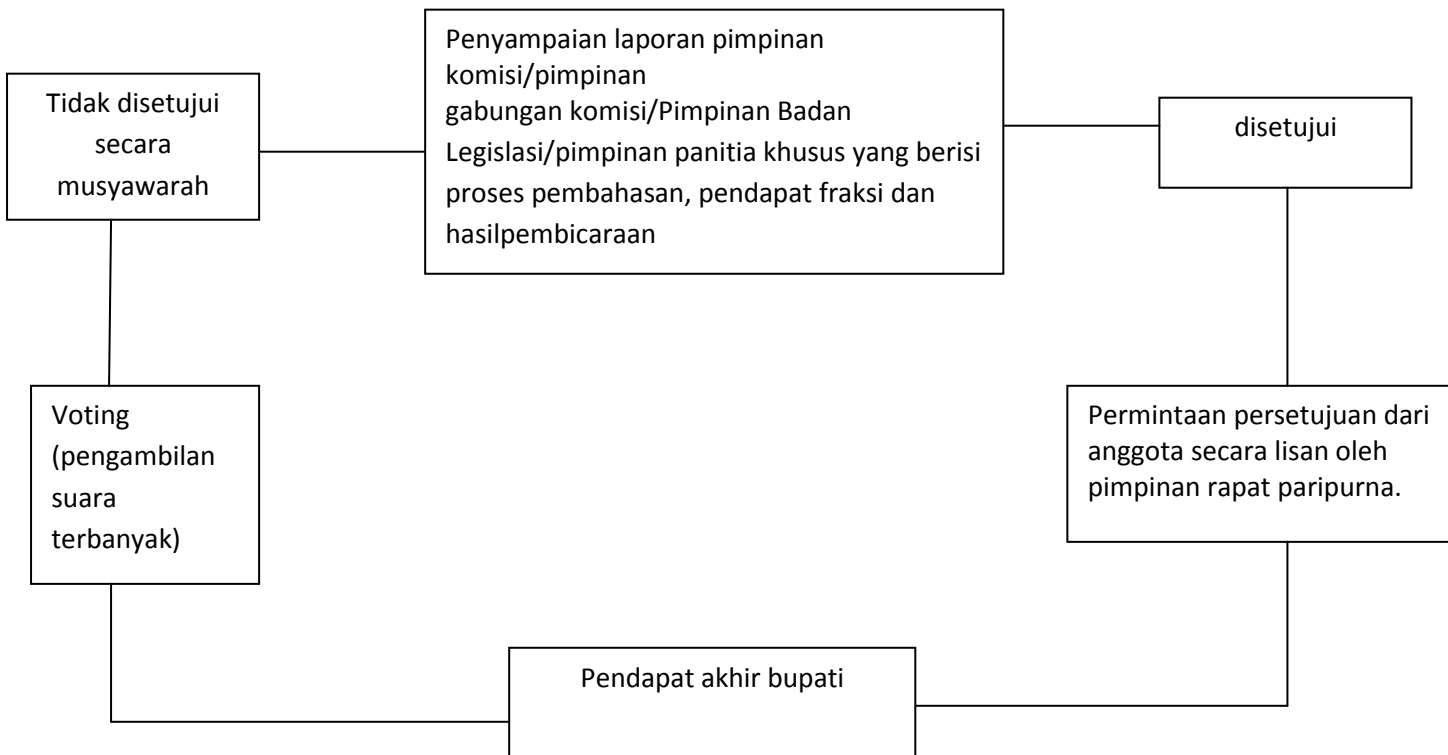
#### Proses paripurna pengajuan prolegda usulan DPRD tingkat I

##### Rapeda usulan DPRD



**Bagan Alur 5**  
**Proses paripurna pengajuan prolegda tingkat II**

**Tingkat II**



**4. Teori negara hukum**

Mengawali negara hukum, maka negara hukum tampil sebagai negara secara formal. Disini negara hukum mewujudkan sekalian persyaratan formal bagi suatu negara yang harus tunduk pada hukum. Untuk zamanya, negara hukum tersebut dapat disebut revolusioner, karena mengakhiri bentuk bernegara

sebelumnya yang bersifat otoriter “L’etat c’est moi” (negara adalah saya), begitulah karakterisasi negara pada waktu itu.<sup>32</sup>

Negara hukum, Negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.<sup>33</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. hukum dimaknai sebagai kesatuan hierarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti sebuah negara hukum menghendaki adanya supermasi konstitusi. Supermasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.<sup>34</sup>

Konsep negara hukum tidak bisa dipisahkan dari teori kedaulatan hukum sebagai pilar utamanya. Konsep ini menekankan bahwa hukum merupakan sebuah kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum merupakan kekuasaan tertinggi, hukum mengikat para penguasa negara. Negara secara

---

<sup>32</sup> Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta, Genta Publishing, 2009) halaman 25

<sup>33</sup> Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Public*, (Bandung : Nuansa, 2009) halaman 24.

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi revisi, (Jakarta: Konstitusi perss, 2005) halaman 152.



sukarela tunduk pada hukum yang dibuatnya, akan tetapi, hanya negaralah yang bisa menciptakan hukum.<sup>35</sup>

Di Indonesia sendiri penegasan tentang Indonesia sebagai negara hukum diatur dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. sehingga konsekuensi yang timbul oleh sebuah pengakuan bahwa Indonesia adalah negara hukum maka dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara setiap individu masyarakat dan para penyelenggara negara harus berlandaskan kepada hukum.

Ide negara hukum diintrodusir melalui RR 1854 dan ternyata dilanjutkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dengan demikian ide dasar negara hukum pancasila tidaklah lepas dari ide tentang *rechtsstaat*.<sup>36</sup>

Adapun mengenai Syarat-syarat negara hukum adalah.<sup>37</sup>

1. Asas Legalitas : setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wettelijke grondslag*). Dengan landasan ini, Undang-Undang dalam arti formal dan Undang-undang dasar sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentuk Undang-Undang merupakan bagian penting negara hukum.

---

<sup>35</sup> Wahyudin Husein dan Hufon, *Hukum Politik dan Kepentingan*, (LaksBang PRESS indo, Bandung, 2008), halaman 33

<sup>36</sup> Wignjosoebroto Soetandijo, *Sejarah Hukum*, (Gajahmada University Perss, Yogyakarta, 1994), halaman 188

<sup>37</sup> Agus Budi Setiyono, *Pembentukan peraturan Daerah Yang Demokratis*, Tesis, Universitas Diponegoro, 2006.

2. Pembagian kekuasaan : syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*) : hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan Undang-Undang.
4. Pengawasan pengadilan : bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan (*rechtmatigheidstoetsing*) tindak pemerintahan.

Dalam konteks negara hukum Indonesia Prof. Ismail Suny, S.H., M.CL mengatakan bahwa negara hukum Indonesia memuat unsur-unsur:<sup>38</sup>

1. Menjunjung tinggi hukum
2. Adanya pembagian kekuasaan
3. Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia serta remedi-remedi prosedural untuk mempertahankannya.
4. Dimungkinkannya adanya peradilan administrasi

Sri Soemarti berpendapat sama dalam memandang negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Menurutnya suatu negara hukum yang berdasarkan Pancasila harus meliputi unsur-unsur yaitu:<sup>39</sup>

- a. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak asasi warga negara.
- b. Adanya pembagian kekuasaan.

---

<sup>38</sup> C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta:Rineka Cipta, 2008) halaman 72

<sup>39</sup> Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, (Bandung:Yapemdo, 2006), halaman 274.

- c. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.
- d. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka, artinya lepas dari pengaruh pemerintah.

Bila Sri Soemarti berpendapat negara hukum yang berlandaskan pancasila maka Philipus M Hdjon lebih tegas lagi dengan memberikan ciri negara hukum pancasila bukan lagi negara hukum yang berdasarkan pancasila. Ciri negara hukum pancasila menurut Philipus M Hdjon adalah:<sup>40</sup>

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.
- b. Hubungan fungsional yang proposional antara keuasaan-kekuasaan negara.
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Untuk menentukan apakah suatu negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum, biasanya digunakan dua macam asas, yakni : asas legalitas; dan asas perlindungan atas kebebasan setiap orang dan atas hak-hak asasi manusia.<sup>41</sup>

- a. Asas legalitas.

---

<sup>40</sup> Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, (Surabaya:PT Bina Ilmu, 1987), halaman 90

<sup>41</sup>Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (PT Ichtiar, Jakarta, 1963) halaman 310

Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau '*rules and procedures*' (*regels*). Prinsip normative demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip '*frijs ermessen*' yang memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri '*beleid-regels*' ('*policy rules*') ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internal regulation*) secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.<sup>42</sup>

b. Asas perlindungan atas kebebasan setiap orang dan hak asasi manusia.

Asas perlindungan atas kebebasan setiap orang dan Hak Asasi Manusia menjadi parameter untuk menentukan apakah suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum, maka bangsa Indonesia dalam sebuah konstitusinya telah memberikan jaminan-jaminan tersebut terhadap warga negara nya. Jaminan atas

---

<sup>42</sup>[http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf) diakses pada 22 September 2017 pukul 13.14

sebuah kebebasan dan Hak Asasi Manusia diatur di dalam pasal 28 dan pasal 28A-J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, atau TAPMPR RI No XVII/MPR-RI/1998, pada alinea ke empat dibagian pembukaanya menegaskan “bahwa PBB pada tahun 1948 telah mengeluarkan deklarasi universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*). Oleh karena itu bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mempunyai tanggung jawab untuk menghormati ketentuan yang tercantum dalam deklarasi tersebut. Terlepas dari fakta bahwa pintu kebebasan berekspresi dan mengemukakan pendapat setiap warga negara dijamin oleh Undang-Undang merupakan pencapaian luar biasa. Setelah hampir 30 tahun terpendam, sekecil apapun peluang kebebasan diberikan akan membawa efek yang luar biasa. Kebebasan yang mengikuti kejatuhan rezim Soeharto tersebut bergerak liar dan menjadi katub pelepasan (*safety valve*) ketegangan politik dan budaya yang dimiliki hampir seluruh elemen masyarakat.”<sup>43</sup>

Walau dalam kenyataannya, deklarasi universal tentang hak asasi manusia yang didalamnya mengandung sebuah unsur hak atas jaminan kebebasan setiap orang tidak bisa dipungkiri bahwa dewasa sekarang masih terdapat berbagai cara pandang tentang bagaimana mengimplementasikan suatu hak kebebasan dan hak asasi manusia tersebut. Perbedaan pandangan dalam merincikan dan menjabarkan sebuah hak asasi manusia selalu mengundang banyak persepsi dari berbagai

---

<sup>43</sup> Bayu Wicaksono Dkk, *Paradoks Kebebasan Pers Indonesia*, (Jakarta, LBH Perss, 2007) halaman 5

negara yang mengakui atas sebuah Universalitas Hak Asasi Manusia. perbedaan persepsi ini terjadi karena setiap sebuah negara selalu mengkaitkan hak asasi manusia itu dengan nilai, tradisi, budaya dan kepentingan politik suatu bangsa.

Setiap negara mempunyai hak untuk membuat interpretasi terhadap hak asasi manusia yang bersifat universal itu sesuai dengan masyarakatnya. Hal ini diakui pula secara internasional dengan apa yang disebut konsep *relativisme kultural*. Satjipto Rahardjo, berpendapat bahwa hak asasi manusia itu bersifat universal dan mempunyai struktur sosial. Hal senada dikemukakan oleh Muladi bahwa sekalipun hak asasi manusia itu bersifat *universal, indivisible, interdependent, and interrelated*, namun dalam pelaksanaannya harus tetap memperhatikan kondisi sosial budaya setiap negara. Selain itu Ismail Saleh (mantan Menteri Kehakiman RI) menyatakan bahwa hak asasi manusia berlaku universal, tidak terbatas pada tempat dan waktu. Namun demikian penerapannya tetap harus disesuaikan dengan kultur dari masing-masing negara.<sup>44</sup>

Pelaksanaan perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia telah diakomodir dalam konstitusi hal ini sebagai tindak lanjut dari deklarasi HAM dunia. Adapun jaminan atas perlindungan Hak Asasi Manusia yang telah disepakati bersama dalam rumusan-rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa warga negara indonesia mempunyai hak asasi yang wajib dilindungi oleh negara yaitu sebagai berikut:

---

<sup>44</sup>Arief Hidayat, *Kebebasan Berserikat Di Indonesia*, (Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2006) halaman 13-14

1. Setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya.
2. Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
3. Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi,
4. Setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
5. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
6. Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan nuraninya.
7. Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.
8. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

9. Setiap orang berhak atas perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaanya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
10. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.
11. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
12. Setiap orang berhak mendapat kemudahan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
13. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
14. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi, dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.
15. Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.



16. Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.
17. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.
18. Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
19. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.
20. Negara, dalam keadaan apapun, tidak dapat mengurangi hak setiap orang untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.
21. Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak masyarakat tradisional selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa.
22. Negara menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral kemanusiaan yang diajarkan oleh setiap agama, dan menjami kemerdekaan yang diajarkan oleh setiap agama, dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk dan menjalankan ajaran agamanya.
23. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

24. Untuk memajukan, menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.
25. Negara menjamin pelaksanaan hak asasi manusia dengan membentuk komisi nasional hak asasi manusia yang bersifat independent menurut ketentuan yang diatur dalam undang-undang.
26. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
27. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dalam undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Hak-hak sipil dan politik seperti kemerdekaan memeluk agama, berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat merupakan bentuk Hak Asasi Manusia generasi pertama dalam konstitusi, sementara hak-hak sosial yang merupakan generasi kedua antara lain mencakup kesamaan dalam hukum serta hak untuk memperoleh pengajaran dan kesejahteraan.<sup>45</sup>

Ketentuan-ketentuan yang memberikan jaminan konstitusional terhadap hak-hak asasi manusia diatas, itu sangat penting dan bahkan dianggap merupakan

---

<sup>45</sup> Antonius Sujata, *Reformasi Dalam Penegakan Hukum*, (Jakarta:Djambatan, 2000), Halaman 50

salah satu ciri pokok dianutnya prinsip negara hukum disuatu negara. Namun disamping hak-hak asasi manusia, harus pula dipahami bahwa setiap orang memiliki kewajiban dan tanggung jawab yang juga bersifat asasi. Setiap orang, selama hidupnya sejak sebelum kelahiran, memiliki hak dan kewajiban yang hakiki sebagai manusia. pembentukan negara dan pemerintahan, untuk alasan apapun tidak boleh menghilangkan prinsip hak dan kewajiban yang disandang oleh setiap manusia. oleh karena itu, jaminan hak dan kewajiban itu tidak ditentukan oleh kedudukan orang sebagai warga suatu negara. Setiap orang dimanapun ia berada harus dijamin hak-hak dasarnya. Pada saat yang bersamaan, setiap orang dimanapun ia berada, juga wajib menjunjung tinggi hak-hak asasi orang lain sebagaimana mestinya. Keseimbangan kesadaran akan adanya hak dan kewajiban asasi ini merupakan ciri penting pandangan dasar bangsa indonesia mengenai manusia dan kemanusiaan yang adil dan beradab.<sup>46</sup>

Upaya terhadap pelanggaran hak asasi manusia perlu mendapat perhatian serius dari negara, terlebih apabila pelanggaran hak asasi tersebut menyangkut pada persoalan kejahatan internasional. Kejahatan internasional secara prinsip perlu dikelola oleh sistem domestik dari setiap negara, dengan cara membentuk peradilan hak asasi manusia. senada dengan apa yang dikatakan oleh Chang-ho Chung dalam jurnal yang mengatakan *Many cases of human rights violations that do not reach the seriousness of that of an international crime, by principle, should be managed by each nation's domestic system. In support of such efforts, however, countries have attempted to protect the human rights of their citizens*

---

<sup>46</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012) halaman 210

*through joint conventions. As a result, various European, American, and African nations were able to establish their respective human rights courts. The only region that has yet to establish such a human rights court is the Asia-Pacific. Considering its population, economic power, and dynamic political situation, there is an even greater need to institute the APCHR than ever before.*<sup>47</sup>

Hukum hak asasi manusia internasional menurut Dilton Riberio mengalami beberapa hambatan secara praktis dan teori, hal ini disebabkan oleh karena hukum internasional secara tradisional mengacu pada sekelompok norma dan prinsip yang diciptakan oleh negara bagian untuk mengatur hubungan mereka satu sama lain. Seperti dalam jurnalnya dia menyatakan bahwa:<sup>48</sup>

*“International law traditionally refers to a group of norms and principles created by states in order to regulate their relations with one another. However, this traditional approach has met some practical and theoretical problems, especially in international human rights law. This article argues that human rights, as a particular system that is part of the broader realm of international law, differs from the latter in one central aspect: it recognizes the human person as a central element and acknowledges its international personality. This particularity forces judges and the international community as a whole to consider the interests and rights of individuals when interpreting and applying human rights norms. In accepting individuals as bearers of rights and duties distinct from those of states,*

---

<sup>47</sup>Chang-ho Chung, *The Emerging Asian-Pacific Court of Human Rights in the Context of State and Non-State Liability*, Harvard Internasional Law Journal, Volume 57, Spring 2016 , halaman 45.

<sup>48</sup>Dilton Ribeiro, *Indigenous Rights before the Inter-American Court of Human Rights: a Call for a Pro Individual Interpretation*, Harvard Internasional Law Journal, Volume 55, Februari 2015 , halaman 4.

*the international sphere not only recognizes the individual's legal personality at the international level, but also acknowledges more extensively that all the particularities of the "human family" need to be important elements in the evolution and application of international law of human rights. The Inter-American Court of Human Rights seeks to recognize this multiculturalist and pluralist approach through the pro homine or pro individual interpretation."*

Maka dalam menerapkan hukum hak asasi manusia internasional peran masyarakat dan hakim dalam memberikan pandangan-pandangan dan tafsir-tafsir untuk menyelesaikan masalah hak asasi manusia sangat diperlukan.

## **5. Teori perwakilan**

Teori perwakilan berawal dan tidak dapat dipisahkan dengan teori kedaulatan rakyat dan sitem pemerintahan yang menganut sistem demokrasi. Teori kedaulatan rakyat merupakan sebuah teori yang menghendaki bahwa dalam menjalankan kehidupan kenegaraan rakyat memiliki kekuasaan tertinggi.

Negara Kesatuan Republik Indonesia, teori kedaulatan rakyat dianut dan dicantumkan secara tegas dalam konstitusi negara, baik yang sebelum maupun yang setelah perubahan (amandemen). Teori kedaulatan rakyat dapat dilihat dalam alinea ke IV yang menyatakan bahwa bangsa Indonesia adalah negara republik yang berkedaulatan rakyat. Namun yang perlu diperhatikan bersama bahwa negara Indonesia menganut kedaulatan rakyat yang bersifat monodualis. Ini yang menjadi ciri bahwa Negara Indonesia bukanlah negara yang individual (liberal).

Perkataan demokrasi secara terminologi berasal dari bahasa Yunani *demokratia*, yang diambil dari kata *demos* dan *kratos/kratein*. Secara etimologis *demos* diartikan sebagai rakyat dan *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa sehingga dapat diartikan bahwa demokrasi adalah pemerintahan rakyat. Pandangan terhadap istilah demokrasi diidentikkan dengan istilah kedaulatan rakyat.<sup>49</sup> Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat.<sup>50</sup> Berdasarkan hal tersebut perkembangan pelaksanaan demokrasi di Indonesia sama halnya juga dengan perkembangan pelaksanaan paham kedaulatan rakyat. Sebuah negara yang menganut paham demokrasi paling tidak terdapat beberapa hal yang mutlak keberadaannya, yakni mengharuskan adanya pemilihan umum, adanya rotasi atau kaderisasi kepemimpinan nasional, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri, adanya representasi kedaulatan rakyat melalui kelembagaan parlemen yang kuat dan mandiri, adanya penghormatan dan jaminan hak asasi manusia, adanya konstitusi yang memberikan jaminan hal-hal tersebut berjalan.

Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik didalam sistem politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran dan preformansi politik diberbagai negara sampai pada suatu titik temu tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB, yakni UNESCO. Pada

---

<sup>49</sup>Abdy Yuhana, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, (Bandung, Fokusmedia, 2009),halaman.34.

<sup>50</sup>Nimatul Huda, *Hukum Tata Negara-Edisi Revisi*, (Jakarta, Rajawali Perss, 2014) halaman 78

awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan atau organisasi moderen. Studdi yang melibatkan lebih dari seratus orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.<sup>51</sup>

Prakteknya di Indonesia menyelenggarakan demokrasi secara langsung maupun dengan tidak langsung. Penyelenggaran ini merupakan bentuk penyaluran gagasan kedaulatan rakyat itu sendiri. Sebagai negara modern, tentunya tidak bisa hanya menerapkan demokrasi secara langsung karena hal tersebut hanya efektif dilakukan dalam bentuk negara kota (polis) ketika era Yunani kuno, maka diakuiilah adanya suatu bentuk demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan melalui keberadaan wakil-wakil rakyat di parlemen. Maka baik demokrasi langsung maupun tidak langsung dijalankan secara bersama-sama. Secara langsung misalnya dalam bentuk pemilihan umum terhadap Presiden dan Wakil Presiden dan secara tidak langsung misalnya dengan menciptakan lembaga perwakilan rakyat atau bisa disebut dengan parlemen sebagai perlembagaan kedaulatan rakyat.

Disimpulkan bahwa teori kedaulatan rakyat dapat menghasilkan sebuah sistem pemerintahan yang demokrasi, dan demokrasi menghendaki adanya sebuah wakil-wakil rakyat yang dipilih dengan cara yang demokratis (pemilu) untuk bertugas dalam rangka menjalankan penyelenggaraan kehidupan bernegara. Sehingga ini yang akhirnya disebut dengan teori perwakilan, dimana wakil-wakil

---

<sup>51</sup>Ibid, halaman 75

masyarakat menempati lembaga-lembaga negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi sebagai sebuah kesepakatan kehidupan berbangsa.

Tidak terkecuali dalam masa otonomi daerah sekarang, dalam masa desentralisasi sekarang daerah diberikan kewenangan untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahannya sendiri. Sehingga dalam menunjang penyelenggaraan itu rakyat dalam pemilihan umum memberikan hak politiknya kepada wakilnya dalam memilih Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menjalankan roda pemerintahan di masing-masing daerah. Anggota DPRD adalah perwujudan dari sebuah teori perwakilan yang dipilih dengan pemilihan umum yang demokratis dengan dasar sebuah teori kedaulatan rakyat. Sehingga dalam menjalankan fungsi yang telah diatur didalam konstitusi DPRD harus memperhatikan rakyat sebagai pemberi mandat, dan mempertanggung jawabkan hasil kinerjanya kepada rakyat.

## **6. Teori pembentukan perundang-undangan**

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zinmelukiskan* pengertian Perundang-undangan dalam artimateril yang esensinya anatara lain sebagai berikut:<sup>52</sup>

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*)

---

<sup>52</sup>Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, (Yogyakarta:Kreasi Total Media, 2007), halaman 5



- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*)
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gezeetzgebbung*) mempunyai dua pengertian :<sup>53</sup>

- a. Perundang-Undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

Dalam konteks pembentukan peraturan daerah, DPRD sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk peraturan daerah bersama-sama dengan kepala daerah harus memperhatikan sebuah landasan hukum sebagai sesuatu hal agar peraturan daerah tersebut dapat diterima dan dilaksanakan dalam masyarakat, sesuai apa yang dikatakan oleh Solon Solomon<sup>54</sup> *Law, by its natural is not static, but dynamic*. Kedinamisan hukum tersebut yang harus menjadi landasan

<sup>53</sup> Maria Farida Indriati. *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: PT Kanius, 2014) halaman 10.

<sup>54</sup> Solon Solomon, *The Dynamic Law of Occupation: Inaugurating International Thematic Constitutionalism*, Harvard International Law Journal, Volume 54, Desember 2016, halaman 59.

pemerintah daerah agar produk hukum yang dikeluarkan nanti dapat diterima dalam masyarakat.

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, peraturan daerah sebagai salah satu bentuk regulasi daerah pada hakikatnya merupakan standar aturan main untuk menerapkan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah,<sup>55</sup> sehingga dalam pembentukannya tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundang-undangan yang telah ditentukan. Hal yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa perundang-undangan itu harus dibuat. Menurut pendapat yang dikemukakan oleh Bagir Manan terdapat 4 (empat) landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas.<sup>56</sup> beberapa landasan yang harus diperhatikan sebelum menyusunnya tersebut antara lain adalah:<sup>57</sup>

1. Landasan filosofis.

Landasan filosofis adalah landasanyang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu menciptakan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan. Hal ini disebut juga dengan cita hukum,

---

<sup>55</sup>B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta:Universitas Atma Jaya, 2008) halaman 118

<sup>56</sup>W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, *Legislatif Drafting, Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*,(Yogyakarta:Universitas Atmajaya, 2009), halaman. 25

<sup>57</sup>Zudan Arif Fakmulloh, *Ilmu Lembaga Negara dan Pranata Hukum (Sebuah Pencarian)*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010) halaman 131-133

yaitu berkaitan dengan baik dan buruk, adil atau tidak adil. Hukum hukum diharapkan dapat mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat. dalam kaitan ini, penyusunan peraturan daerah, harus memperhatikan secara sungguh-sungguh nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam pancasila.

## 2. Landasan yuridis

Landasan yuridis sangat penting dalam penyusunan peraturan daerah, dalam hal ini berkaitan dengan:

*Pertama*, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan daerah. Hal ini mengandung makna bahwa setiap peraturan daerah harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Apabila dibuat oleh badan atau pejabat yang tidak berwenang akan mengakibatkan peraturan daerah tersebut batal demi hukum, artinya peraturan daerah tersebut dianggap tidak pernah ada, begitupula dengan segala akibat hukumnya. Secara mudah dapat dikatakan bahwa batal demi hukum disini adalah mati dengan sendirinya, tidak perlu ada suatu tindakan apapun. Namun, dalam praktek yang namanya batal demi hukum ini tidak pernah terjadi, karena peraturan daerah tersebut nyatanya tidak mati (batal) dengan sendirinya tetapi perlu ada suatu tindakan. Apabila ada suatu tindakan maka berarti dibatalkan. Bukan batal demi hukum.

*Kedua*, keharusan adanya kesesuaian antara jenis dan materi muatan peraturan daerah. Ketidaksesuaian jenis ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan daerah tersebut. Misalnya, pasal 23 Undang-Undang

Dasar Negara Indonesia 1945 menyatakan “segala pajak diatur dengan undang-undang”. hal ini jelas bahwa masalah pajak hanya merupakan materi muatan jenis peraturan daerah yang lain selain undang-undang. jadi jika ada masalah pajak diatur dengan keputusan menteri, maka keputusan menteri tersebut dapat dibatalkan.

*Ketiga*, keharusan mengikuti tata cara atau prosedur tertentu. jika tata cara atau prosedur tidak di taati, maka peraturan daerah tersebut kemungkinan batal demi hukum dan/atau tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

*Keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Sebagaicontoh misalnya peraturan menteri dalam negeri tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah yang lebih tinggi.

### 3. Landasan sosiologis.

Landasan sosiologis adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat. kondisi ini atau kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. dengan memperhatikan kondisi semacam ini peraturan daerah diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif (*living law*). Sebagai contoh peraturan daerah harus memperhatikan struktur dan budaya masyarakat.

### 4. Landasan ekonomis.

Landasan ekonomis maksudnya adalah agar peraturan daerah yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang tidaklah menimbulkan beban ekonomi yang sangat tinggi sehingga mengganggu perekonomian negara secara keseluruhan.

#### 5. Landasan politik.

Landasan politik maksudnya agar peraturan daerah yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban, ketentraman, dan keamanan umum. Landasan politik atau yang dapat disebut dengan politik pembentukan peraturan-perundangan merupakan sendi penting dari politik hukum nasional dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang holistik dan komperhensif.<sup>58</sup>

Peraturan daerah yang baik harus mempunyai sebuah asas-asas, adapun asas-asas pembentukan peraturan daerah yang baik meliputi:<sup>59</sup>

##### a. Kejelasan tujuan.

Asas ini mencakup tiga hal, yaitu mengenai ketetapan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintah, tujuan khusus

---

<sup>58</sup> Otong Rosandi & Andi Desmon, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, (Yogyakarta, Thafa Media, 2013) Halaman 95

<sup>59</sup>Zudan Arif Opcit halaman 135

peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, dan tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.<sup>60</sup>

b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.

Asas ini memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga –lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.<sup>61</sup>

c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.

Asas ini menghendaki bahwa dalam pembentukan peraturan-perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan-perundang-undangan.<sup>62</sup> Pendapat lain mengatakan bahwa terdapat 5 syarat materi hukum yang perlu menjadi acuan bagi para legislator, 5 syarat tersebut adalah:<sup>63</sup>

- 1) Materi muatan hukum harus mencerminkan perincian perwujudan kehendak dari pelaku negara sebagai pemegang kedaulatan negara.
- 2) Materi hukum adalah eksistensi, statistika, atau dinamika.
- 3) Tujuan hukum dalam setiap materi hukum adalah eksistensi ketertiban tertentu, yaitu tegaknya ketertiban tertentu pada waktu dan tempat tertentu.

---

<sup>60</sup> Soimin, *Pembentukan Perundang-Undangan Negara Indonesia*, (UII Pers Yogyakarta : Yogyakarta, 2010) halaman 32

<sup>61</sup> Ibid, halaman 32

<sup>62</sup> Ibid, halaman 33

<sup>63</sup> Wily D.S. Voll, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2013) Halaman 29-32

- 4) Setiap materi hukum berfungsi esensial dalam hubungan dari atau dengan manusia dalam atau dengan negara demi tegaknya ketertiban.
- 5) Esensi eksistensi hukum cukup besar atau memadai.

d. Dapat dilaksanakan.

Asas ini menghendaki bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.<sup>64</sup>

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Asas ini menghendaki bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>65</sup>

f. Kejelasan rumusan

Asas ini menghendaki bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Soimin Opcit, halaman 33

<sup>65</sup> Soimin Opcit, halaman 33

<sup>66</sup> Soimin Opcit, halaman 33

g. Keterbukaan.

Asas ini menghendaki bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparansi dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.<sup>67</sup>

Dalam pembentukan perundang-undangan terdapat berbagai aspek yang akan mempengaruhinya, untuk itu Prof.Tjip menuntun agar para legislator dalam proses pembuatan hukum dapat mencermati berbagai kekuatan yang ikut bermain dalam proses hukum, kesadaran tersebut dapat dipupuk dan dibangun melalui usaha secara cermat dan bersungguh-sungguh untuk memasukan secara sistematis komponen asas kedalam suatu produk hukum.<sup>68</sup>

## **6. Teori Sistem Hukum**

Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Hukum sebagai suatu sistem, dapat berperan dengan baik dan benar di tengah masyarakat jika instrumen pelaksanaannya dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan dalam bidang penegakan hukum. Pelaksanaan hukum itu dapat berlangsung secara normal, tetapi juga dapat terjadi karena pelanggaran hukum. Hukum tidak terlepas dari kehidupan manusia maka

---

<sup>67</sup> Soimin Opcit, halaman 33

<sup>68</sup> Satjipto Rahardjo, Sisi lain Hukum Di Indonesia, (Jakarta; Buku Kompas, 2006) Halaman 130



untuk membicarakan hukum kita tidak dapat lepas membicarakannya dari kehidupan manusia.<sup>69</sup>

Salah satu tujuan dari adanya sistem hukum ialah kontrol sosial yang pada dasarnya berupa pemberlakuan peraturan mengenai perilaku yang benar. Lawrence M. Friedman dalam teori sistem hukumnya membagi sistem hukum menjadi tiga bagian yaitu

1. substansi hukum (*substance rule of the law*)

di dalamnya melingkupi seluruh aturan baik tertulis maupun yang tidak tertulis, baik hukum material maupun hukum formal. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. sistem hukum berdasarkan substansinya diarahkan pada pengertian mengenai ketentuan yang mengatur tingkah laku manusia, yaitu peraturan, norma-norma dan perilaku masyarakat dalam suatu sistem. Dengan demikian, substansi hukum itu pada hakikatnya mencakup seluruh peraturan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, seperti keputusan pengadilan yang dapat menjadi peraturan baru ataupun hukum baru, hukum materil (hukum substantif), hukum formil, dan hukum adat. Dengan kata lain substansi juga menyangkut hukum yang hidup (*living law*), dan bukan hanya aturan yang ada dalam undang-undang (*law in books*)

2. struktur hukum (*structure of the law*).

---

<sup>69</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2010), halaman 1

Struktur hukum meliputi pranata hukum, aparat hukum dan sistem penegakan hukum. struktur hukum erat kaitanya dengan peradilan yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum, dalam sistem peradilan pidana, aplikasi penegakan hukum dilakukan oleh penyidik, penuntut, hakim dan advokat. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagus suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman tentang agama, ekonomi, proses rekrutmen dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum.

### 3. budaya hukum (*legal culture*)

budaya hukum merupakan penekanan dari sisi budaya secara umum, kebiasaan-kebiasaan, opini-opini, cara bertindak dan berfikir, yang mengarahkan kekuatan sosial dalam masyarakat. budaya hukum lebih mengarah pada sikap masyarakat, kepercayaan masyarakat, nilai-nilai yang dianut masyarakat dan ide-ide atau pengharapan mereka terhadap hukum dan sistem hukum. dalam hal ini kultur hukum merupakan

gambaran dari sikap dan perilaku terhadap hukum, serta keseluruhan faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima oleh masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan terciptanya budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat selama ini. Secara sederhana tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Tinjauan Umum Kabupaten Majalengka.**

##### **A. Letak wilayah<sup>70</sup>**

Kabupaten Majalengka berada disebelah timur Provinsi Jawa Barat dengan luas wilayah 1.204.24 km<sup>2</sup>. Pada tahun 2010, secara administratif terdiri dari 26 Kecamatan, 13 Kelurahan, dan 321 Desa. Secara geografis terletak pada kordinat 6<sup>o</sup>32'16,39" lintang selatan sampai dengan 7<sup>o</sup>4'24,75" lintang selatan dan 108<sup>o</sup>2'30,38" bujur timur sampai dengan 108<sup>o</sup>24'32,84 bujur timur. Jarak ibukota kecamatan sampai dengan ibukota kabupaten berkisar antara 0-37 Kilometer, Kecamatan Lemahsugih merupakan daerah terjauh dari ibu kota Kabupaten. Jarak ibu kota Kabupaten ke ibu kota Provinsi adalah kurang lebih 91 Kilometer dan jarak dari ibu kota Kabupaten ke ibu kota Negara adalah lebih kurang 200 kilometer.

Secara administrasi, wilayah Kabupaten Majalengka berbatasan dengan:

- Sebelah utara, berbatasan dengan kabupaten Indramayu.
- Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Kuningan;
- Sebelah selatan, berbatasan dengan kabupaten ciamis dan tasikmalaya;
- Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Sumedang.

---

<sup>70</sup> Selayang pandang DPRD Kabupaten Majalengka 2014-2019, halaman 2

Keadaan morfologi dan fisiografi wiayah Kabupaten Majalengka sangat bervariasi dan dipengaruhi oleh perbedaan ketinggian suatu daerah dengan daerah lainnya, yaitu dengan distribusi sebagai berikut:

Morfologi daratan rendah yang meliputi kecamatan Kadipaten, Panyingkiran, Dawuan, jatiwangi, Kasokandel, Sumberjaya, Ligung, Jati tujuh, Kertajati, Cigasong, Majalengka antara 20-100 meter diatas permukaan laut, kecuali di Kecamatan Majalengka tersebar perbukitan rendah dengan kemiringan antara, 15%-25%.

Morfologi berbukit dan bergelombang meliputi Kecamatan Rajagaluh, Sukahaji bagian selatan, Sindang, Maja, serta sebagian Kecamatan Majaengka. Kemiringan tanah didaerah ini berkisar antara 15%-40% dengan ketinggian 300-700 meter di atas permukaan laut.

Morfologi perbukitan terjal meliputi daerah sekitar gunung ciremai, sebagian kecil Kecamatan rajagaluh, Argapura, Talaga, sebagian Kecamatan Sindangwangi, Cingambul, Banjaran, Bantarujeg, Malauusma, Lemahsugih dan kecamatan Cikijing bagian utara. Kemiringan di daerah ini berkisar 25%-40% dengan ketinggian antara 400-2000 meter diatas permukaan laut.

## **B. Penduduk.<sup>71</sup>**

Berdasarkan hasil sementara pencacahan Sensus Penduduk 2010, penduduk Kabupaten Majalengka berjumlah 1.166.473 jiwa yang terdiri atas 582.892 laki-laki dan 583.581 perempuan. Sex rasio masih menunjukkan poroporsi

---

<sup>71</sup> Ibid halaman 4

laki-laki yang hampir seimbang dengan penduduk perempuan yaitu sebesar 99,88 persen.

Rata-rata tingkat kepadatan penduduk Kabupaten Majalengka mencapai 969 jiwa/km<sup>2</sup>. Persebaran penduduk di Kabupaten Majalengka disetiap kecamatan masih belum merata. Kecamatan yang paling padat penduduknya adalah Kecamatan Jatiwangi yaitu 2.063 jiwa/km<sup>2</sup>, sedangkan kecamatan yang paling jarang penduduknya adalah kecamatan Kertajati yaitu 306 jiwa/km<sup>2</sup>.

### **C. Pembagian daerah pemilihan.**

Daerah pemilihan (Dapil) Kabupaten Majalengka dengan luas wilayah 1.204.24 km<sup>2</sup> maka wilayah Kabupaten Majalengka dibagi menjadi 5 daerah Pemilihan. Daerah pemilihan dimaksud adalah sebagai berikut:<sup>72</sup>

- Daerah Pemilihan 1 yang mencakup Kecamatan Bantarujeg, Cikijig, Cingambul, Lemahsugih, dan Malausma.
- Daerah Pemilihan 2 yang mencakup Kecamatan Argapura, Banjaran, Cigasong, Maja, Sindang, Sukahaji, dan Talaga
- Daerah Pemilihan 3 yang mencakup Kecamatan Dawuan, Kadipaten, Kasokandel, Majalengka dan Panyingkiran.
- Daerah Pemilihan 4 yang mencakup Kecamatan Jatitujuh, Jatiwangi, Kertajati, dan Ligung
- Daerah Pemilihan 5 yang mencakup Kecamatan Leuwimunding, Palasah, Rajagaluh, Sindangwangi, dan Sumberjaya.

---

<sup>72</sup> Ibid halaman 7

## **D. Pemerintahan Kabupaten Majalengka.**

### **1. Pemerintah Daerah Kabupaten Majalengka**

Pemerintah Daerah Kabupaten Majalengka pada periode 2013-2018 dipimpin oleh seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu DR. H. SUTRISNO, SE., M.Si dan DR. H. KARNA SOBAHI, M.MPd. Kedua pemimpin tersebut dalam menjalankan pemerintahannya mengusung visi dan misi Kabupaten Majalengka 2013-2018 dengan visi yaitu “Terwujudnya Kabupaten Majalengka yang Maju, Aman, Kondusif, Mandiri, Unggul, dan Religius”. Sedangkan misi Kabupaten Majalengka adalah sebagai berikut:<sup>73</sup>

- a. Meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan, kesehatan, infrastruktur, lingkungan, dan sarana prasarana perekonomian dalam rangka pencapaian pembangunan yang berkelanjutan;
- b. Membangun tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan berorientasi pada peningkatan kualitas pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan aparatur;
- c. Membangun iklim investasi yang kondusif dan pemberdayaan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) untuk mencapai pemerataan kesejahteraan masyarakat;
- d. Meningkatkan daya saing daerah dengan berfokus pada pemanfaatan sumber daya alam, sumber daya manusia, inovasi, ilmu pengetahuan, dan teknologi dengan mengedepankan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan;

---

<sup>73</sup> <https://majalengkakab.go.id/> diakses pada 5 desember 2017 pukul 10.54

- e. Mewujudkan Desa Mandiri;
- f. Meningkatkan pemahaman dan pengamalan ajaran agama disertai penyediaan sarana prasarana keagamaan yang memadai.

Pemerintah Daerah dalam melaksanakan visi dan misi tersebut dibantu oleh 32 SKPD yang memiliki tugas dan wewenang yang berbeda, 26 SKPD yang dikelola oleh hampir 12.152 Pegawai Negeri Sipil. Adapun SKPD dimaksud meliputi instansi:<sup>74</sup>

- a. Sekretariat Daerah
- b. Sekretariat DPRD
- c. Inspektorat
- d. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
- e. Dinas pendidikan
- f. Dinas kesehatan
- g. Dinas Bina Marga dan Cipta Karya
- h. Dinas pengelolaan sumber daya air, Pertambangan dan energi
- i. Dinas perhubungan, Komunikasi dan Informatika.
- j. Dinas kependudukan dan catatan sipil.
- k. Dinas sosial tenaga kerja dan transmigrasi
- l. Dinas koperasi, usaha kecil, menengah, perindustrian dan perdagangan.
- m. Dinas pengelolaan keuangan dan aset daerah
- n. Dinas pertanian dan perikanan

---

<sup>74</sup> Badan Pusat Statistik Kabupaten Majalengka



- o. Dinas perhutanan, perkebunan dan peternakan.
- p. Dinas pemuda, olahraga, kebudayaan dan pariwisata.
- q. Badan kepegawaian daerah.
- r. Badan pemberdayaan masyarakat desa, perempuan dan keluarga berencana
- s. Badan pelayanan perizinan terpadu dan penanaman modal.
- t. Badan pelaksana penyuluh pertanian, perikanan dan kehutanan.
- u. Badan pengelolaan lingkungan hidup
- v. Kantor kesatuan bangsa dan politik
- w. Kantor arsip daerah
- x. Satuan polisi pamong praja
- y. Badan penanggulangan bencana daerah.
- z. Staf ahli bupati

## **2. DPRD Kabupaten Majalengka**

### **a. Visi & Misi DPRD Kabupaten Majalengka.<sup>75</sup>**

Visi DPRD Kabupaten Majalengka adalah terwujudnya lembaga legislatif yang aspiratif dan transparan dalam membangun masyarakat yang agamis dan partisipatif.

Adapun misi DPRD Kabupaten Majalengka adalah:

- a. Meningkatkan kualitas legislasi, pengawasan, dan fungsi budgeteir yang berahklakul karimah sesuai nilai-nilai agama.
- b. Menumbuhkembangkan sinergi antar alat-alat kelengkapan DPRD;

---

<sup>75</sup> Seketariat DPRD Kabupaten Majalengka

- c. Mewujudkan transparansi kelembagaan;
- d. Mendorong terwujudnya akuntabilitas pemerintahan daerah dan terciptanya aparatur yang bersih dan berwibawa.
- e. Meningkatkan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan lembaga;
- f. Menumbuhkembangkan komunikasi efektif antara fraksi dan masyarakat pemilih.

**b. Keanggotaan dan Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka**

Anggota DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik yang dipilih melalui pemilihan Umum. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 20 orang dan paling banyak 50 orang yang ditentukan berdasarkan jumlah pemilih di masing-masing daerah pemilihan. Keanggotaan DPRD kabupaten/kota diresmikan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD kabupaten/kota yang baru mengucapkan sumpah/janji.

DPRD Kabupaten Majalengka memiliki alat kelengkapan yang telah disebutkan dalam Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan tata tertib DPRD Kabupaten Majalengka No 1 Tahun 2014. Alat kelengkapan tersebut adalah: Pimpinan, Badan Musyawarah, Komisi, Badan legislasi daerah, dan Badan Anggaran. Alat kelengkapan DPRD Kab/Kota tersebut mempunyai Tugas dan Wewenang serta ketentuan tersendiri dalam

membantu DPRD menjalankan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

**a. Pimpinan**

Pimpinan DPRD terdiri dari 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua. Pimpinan tersebut berasal dari Partai Politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPRD. Ketua DPRD ialah Anggota DPRD yang berasal dari Partai Politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPRD jika terdapat lebih dari 1 (satu) Partai Politik yang memperoleh kursi terbanyak Wakil Ketua DPRD ialah Anggota DPRD yang berasal dari Partai Politik yang memperoleh suara terbanyak.<sup>76</sup>

Dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 pimpinan memiliki tugas antara lain:<sup>77</sup>

- a. Memimpin sidang DPRD dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b. Menyusun rencana kerja pimpinan dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- c. Melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan DPRD;
- d. Menjadi juru bicara DPRD;
- e. Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPRD;
- f. Mewakili DPRD dalam berhubungan dengan lembaga/instansi lainnya;

---

<sup>76</sup> Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, DPD

<sup>77</sup> Pasal 41 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014

- g. Mengadakan konsultasi dengan Bupati dan pimpinan lembaga/instansi lainnya sesuai dengan keputusan DPRD;
- h. Mewakili DPRD di pengadilan;
- i. Melaksanakan keputusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- j. Menyusun rencana anggaran DPRD bersama sekretariat DPRD yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna; dan menyampaikan laporan kinerja pimpinan DPRD dalam rapat paripurna DPRD yang khusus diadakan untuk itu.

**b. Badan Musyawarah**

Badan Musyawarah adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, Badan Musyawarah DPRD terdiri dari beberapa fraksi yang ditetapkan berdasarkan perimbangan jumlah anggota dengan sebanyak-banyaknya tidak melebihi setengah dari jumlah anggota DPRD di daerah kabupaten/kota dengan pembagian jumlah anggota DPRD yang sudah ditetapkan dalam Undang-Undang. susunan Badan Musyawarah ditetapkan dalam rapat paripurna yang mana dalam penetapan keanggotaan Badan Musyawarah tersebut sebelumnya telah terbentuk pimpinan DPRD, Komisi, Badan Anggaran, dan Fraksi. Pimpinan DPRD oleh karena jabatannya juga sebagai pimpinan Badan Musyawarah yang merangkap sebagai anggota. Begitupun dengan ketua badan legislasi dan ketua komisi karena jabatannya juga sebagai anggota badan musyawarah, sedangkan untuk sekertaris

DPRD karena jabatannya juga sebagai sekretaris Badan Musyawarah bukan anggota.<sup>78</sup>

Tugas dan wewenang badan musyawarah sesuai dengan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 adalah:<sup>79</sup>

- a. Menetapkan agenda DPRD untuk 1 (satu) bulan, dengan tidak mengurangi kewenangan rapat Paripurna untuk mengubahnya;
- b. Memberikan pendapat kepada Pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;
- c. Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
- d. Menetapkan jadwal acara rapat DPRD.
- e. Memberi saran/pendapat untuk memperlancar kegiatan.
- f. Merekomendasikan pembentukan panitia khusus; dan
- g. Melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh rapat paripurna kepada Badan Musyawarah.

**c. Komisi**

Komisi merupakan Alat Kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa Jabatan keanggotaan DPRD. Jumlah anggota komisi ditetapkan dalam Rapat Paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap- tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan pada permulaan tahun sidang DPRD. Jumlah Komisi DPRD terdapat

---

<sup>78</sup> Pasal 46 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014

<sup>79</sup> Pasal 47 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014

sebanyak 4 ( empat ) Komisi yang terdiri atas Komisi A,B,C dan D. Kecuali pimpinan seluruh anggota DPRD wajib menjadi anggota dari salah satu komisi. Sedangkan untuk penempatan anggota DPRD dalam komisi dan perpindahannya ke komisi lain didasarkan atas usul fraksi dan dapat dilakukan setiap awal tahun anggaran. Dalam masing-masing komisi terdapat sebuah pimpinan komisi, Pimpinan Komisi terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang Wakil Ketua dan 1 (satu) orang Sekretaris, yang dipilih dari dan oleh anggota komisi berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat. Pemilihan Pimpinan Komisi dilakukan dalam rapat komisi yang dipimpin oleh anggota tertua dengan diupayakan musyawarah mufakat dan dilaporkan dalam Rapat Paripurna. Dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 pimpinan komisi ditetapkan memiliki Masa jabatan paling lama 2½ (dua setengah) tahun. Dan dapat dipilih kembali untuk masa jabatan 2½ selanjutnya jika mendapat persetujuan bersama dari anggota masing-masing komisi.<sup>80</sup>

Sedangkan Tugas dan wewenang komisi sesuai dengan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 adalah:<sup>81</sup>

- a. Pada setiap awal tahun sidang komisi menyusun rencana kerja dan melaporkan hasil kerja pada setiap triwulan kepada Pimpinan DPRD;
- b. Komisi berkewajiban membantu Pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Bupati dan masyarakat kepada DPRD.

---

<sup>80</sup> Pasal 48 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014

<sup>81</sup> Pasal 49 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014

- c. Menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- d. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah
- e. Memberikan laporan tertulis kepada Pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.
- f. Dalam pembentukan Perda Komisi mengadakan Persiapan, Penyusunan, Pembahasan, dan Penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah.

Berdasarkan Keputusan DPRD Kabupaten Majalengka No 171/KEP.10-DPRD/2015 tentang perubahan keputusan DPRD Kabupaten Majalengka Nomor 11 tahun 2014 tentang susunan Alat Kelengkapan DPRD Kabupaten Majalengka periode 2014-2019 telah ditetapkan pembidangan komisi-komisi DPRD Kabupaten Majalengka, pembidangan dimaksud dapat dilihat seperti dibawah ini:<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Pasal 50 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014

**Tabel 3**  
**Pembidangan Komisi**

| No | Nama Komisi | Bidang   |
|----|-------------|--|
| 1  | Komisi I    | <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pemerintahan</li> <li>b. Ketentraman dan ketertiban</li> <li>c. Kependudukan dan transmigrasi.</li> <li>d. Humas dan perss</li> <li>e. Hukum</li> <li>f. Kepegawaian dan Aparatur</li> <li>g. Perizinan</li> <li>h. Pertahanan</li> <li>i. Sosial dan politik</li> <li>j. Pertanahan</li> <li>k. Kekayaan daerah</li> <li>l. telematika</li> </ul>   |
| 2  | Komisi II   | <ul style="list-style-type: none"> <li>a. perdagangan dan perindustrian</li> <li>b. ketahanan pangan</li> <li>c. pertanian</li> <li>d. kehutanan dan perkebunan.</li> <li>e. Koperasi, UMKM dan penanaman modal</li> <li>f. Pariwisata</li> <li>g. Perbankan</li> <li>h. Pengembangan APBD</li> <li>i. Perlindungan konsumen</li> <li>j. Dunia usaha</li> <li>k. Pendapatan asli daerah</li> <li>l. Dana perimbangan</li> <li>m. Pasar uang dan pasar modal</li> </ul> |
| 3  | Komisi III  | <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pembangunan infrastruktur</li> <li>b. Kimpraswil</li> <li>c. Perencanaan dan pengendalian</li> <li>d. Perhubungan dan telekomunikasi</li> <li>e. Lingkungan hidup</li> <li>f. Pertambangan dan energi</li> <li>g. Konservasi alam</li> <li>h. Penelitian dan pengembangan daerah</li> <li>i. Pengelolaan sumber daya air</li> <li>j. Ilmu pengetahuan dan teknologi.</li> </ul>  |
| 4  | Komisi IV   | <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pendidikan</li> <li>b. Ketenagakerjaan</li> <li>c. Kesehatan</li> <li>d. Kepemudaan dan olahraga</li> <li>e. Keluarga berencana</li> <li>f. Sosial budaya</li> <li>g. Peranan wanita</li> <li>h. Perlindungan anak</li> <li>i. Keagamaan</li> <li>j. Kemasyarakatan</li> </ul>   |



#### **d. Badan Legislasi Daerah**

Badan Legislasi merupakan Alat Kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang. Anggota Badan Legislasi Daerah setara dengan jumlah anggota satu komisi di DPRD. Anggota Badan Legislasi Daerah diusulkan masing-masing fraksi yang ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota komisi.<sup>83</sup>

Tugas dan wewenang badan legislasi daerah sesuai dengan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 adalah:<sup>84</sup>

- a. Menyusun rancangan program Legislasi Daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Peraturan Daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
- b. Koordinasi untuk penyusunan program Legislasi Daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
- c. Menyiapkan rancangan Peraturan Daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- d. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Anggota Komisi, dan/atau Gabungan Komisi sebelum rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD;

---

<sup>83</sup> Pasal 51 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014

<sup>84</sup> Pasal 52 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014

- e. Memberikan pertimbangan pterhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi dan/atau diluar prioritas rancangan peraturan daerahyang terdaftar dalam prolegda
- f. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan Peraturan Daerah melalui koordinasi dengan Komisi dan/atau Panitia Khusus.
- g. Memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD atas rancangan Peraturan Daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
- h. Mengevaluasi terhadap Produk-produk Hukum seperti Peraturan Daerah

**e. Badan Anggaran.**

Badan Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Susunan Keanggotaan Badan Anggaran ditetapkan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi dan komisi pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan pada permulaan tahun sidang dengan sebanyak-banyaknya tidak lebih dari separuh Anggota DPRD.<sup>85</sup>

Tugas dan wewenang badan Anggaran sesuai denganTata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 adalah:<sup>86</sup>

- a. Memberikan Saran dan Membahas bersama Pemerintah Daerah yang diwakili oleh TAPD untuk menentukan pokok- pokok kebijakan fiskal

---

<sup>85</sup> Pasal 54 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014

<sup>86</sup> Pasal 55 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014

umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap Kepala SKPD/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;

- b. Memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai Pra Rancangan APBD, Rancangan APBD baik Penetapan, Perubahan dan Perhitungan APBD yang telah disampaikan oleh Bupati;
- c. Menetapkan Pendapatan Daerah bersama Pemerintah Daerah dengan mengacu pada usulan Komisi terkait;
- d. Membahas Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama Bupati yang dapat diwakili oleh TAPD dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dengan Pemerintah Daerah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan SKPD/lembaga;
- e. Melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran SKPD/lembaga;
- f. Membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBD;  
dan
- g. Membahas pokok-pokok penjelasan atas Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.
- h. Menyusun Anggaran Belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan Anggaran Belanja Sekretariat DPRD
- i. Melakukan penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi gubernur bersama tim anggaran pemerintah daerah;

- j. Melakukan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah terhadap rancangan kebijakan umum APBD serta rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh Bupati; dan
- k. Memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.
- l. Badan Anggaran membahas pengalokasian anggaran dengan memperhatikan usulan dari komisi.
- m. Anggota komisi dalam Badan Anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (7) harus mengupayakan alokasi anggaran yang diputuskan komisi dan menyampaikan hasil pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud kepada komisi.

### **C. Tugas, Wewenang dan Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka**

Dalam Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah telah disebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
- d. memilih bupati/wali kota;

- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
- 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;
- i. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- ii. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangundangan.

Hak DPRD masih menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa DPRD Kabupaten/Kota memiliki 3 (tiga) hak dalam menyelenggarakan pemerintahan, ketiga hak tersebut adalah hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.

Hak interpelasi adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/wali kota mengenai kebijakan Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sedangkan hak angket adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada

kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan yang terakhir hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/wali kota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah kabupaten/kota disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

### **1. Hak Interpelasi**

Hak interpelasi dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 disebutkan bahwa hak interpelasi diusulkan oleh Paling sedikit 7 (tujuh) orang Anggota DPRD dan lebih dari 1 (satu) Fraksi. Usul tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD, yang ditandatangani oleh para pengusul dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Adapun usul tersebut wajib memuat materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah yang akan dimintakan keterangan dengan alasan permintaan keterangan.

Hak Interpelasi dibacakan oleh pimpinan pada saat rapat paripurna dengan memberikan kesempatan kepada para pengusul hak ini untuk menyatakan usulan secara lisan, dan kemudian dalam rapat paripurna tersebut setiap fraksi diberikan kesempatan pula untuk memberikan pandangan dan sikapnya. Usul menjadi hak interpelasi DPRD apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPRD yang hadir.

## **2. Hak Angket**

Hak angket dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 disebutkan bahwa hak angket diusulkan oleh Paling sedikit 7 (tujuh) orang Anggota DPRD dan lebih dari 1 (satu) Fraksi. Usul tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD, yang ditandatangani oleh para pengusul dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Adapun usul tersebut wajib memuat materi tentang upaya 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.

Hak angket dibacakan oleh pimpinan pada saat rapat paripurna dengan memberikan kesempatan kepada para pengusul hak ini untuk menyatakan usulan secara lisan, dan kemudian dalam rapat paripurna tersebut setiap fraksi diberikan kesempatan pula untuk memberikan pandangan dan sikapnya. Usul menjadi hak angket DPRD apabila mendapat persetujuan dan rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga per empat) dari jumlah Anggota DPRD dan Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah Anggota DPRD yang hadir.

## **3. Hak Menyatakan Pendapat**

Hak menyatakan pendapat dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 disebutkan bahwa hak angket diusulkan oleh Paling sedikit 10 (sepuluh) orang Anggota DPRD dan lebih dari 1 (satu)

Fraksi. Usul tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD, yang ditandatangani oleh para pengusul dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Adapun usul tersebut wajib memuat materi tentang 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. Dan hasil-hasil dari hak interperasi serta hak angket.

Hak menyatakan pendapat dibacakan pada saat rapat paripurna atas hasil pertimbangan badan musyawarah dengan memberikan kesempatan kepada para pengusul hak ini untuk menyatakan usulan secara lisan, dan kemudian dalam rapat paripurna tersebut setiap fraksi diberikan kesempatan pula untuk memberikan pandangan dan sikapnya. Usul menjadi hak angket DPRD apabila apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

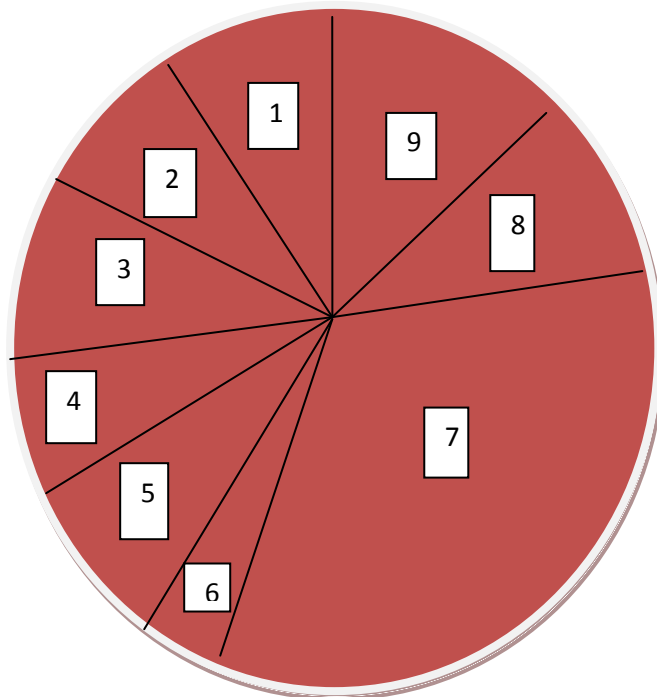
#### **D. Komposisi Anggota DPRD Kabupaten Majalengka berdasarkan hasil pemilu 2014.**

Komposisi anggota DPRD Kabupaten Majalengka berdasarkan pada hasil pemilihan umum tahun 2014 yaitu sebanyak 50 anggota yang merupakan perwakilan dari Partai Persatuan Pembangunan 4 orang, Partai Golongan Karya 5 orang, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan 18 orang, Partai Demokrat 4 orang, Partai Kebangkitan Bangsa 6 orang, Partai Amanat Nasional 3 orang, Partai



Keadilan Sejahtera 4 orang, Partai Gerindra 5 orang dan Partai Nasional Demokrat 1 orang. Jika dilihat dalam bentuk gambar maka komposisi anggota DPRD Kabupaten Majalengka pada tahun 2014 akan terlihat seperti dibawah ini:<sup>87</sup>

**Gambar 1**  
**Gambar komposisi anggota DPRD Kabupaten Majalengka**  
**tahun 2014**



- |                    |           |             |
|--------------------|-----------|-------------|
| 1. PPP             | 4. PAN    | 7. PDIP     |
| 2. Partai Demokrat | 5. PKS    | 8. Gerindra |
| 3. Partai Golkar   | 6. Nasdem | 9. PKB      |

<sup>87</sup> Badan Pusat Statistik Kabupaten Majalengka

Dari komposisi Anggota DPRD Kabupaten Majalengka diatas keterwakilan perempuan dalam parlemen di Kabupaten Majalengka masih sangat minim, tercatat hanya 7 orang keterwakilan perempuan dari total jumlah anggota DPRD Kabupaten Majalengka sebanyak 50 anggota. Keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten Majalengka jika dibuat dalam bentuk tabel yang berdasarkan kepada partai politik dan jenis kelamin pada tahun 2015 maka akan terlihat seperti bagan dibawah ini:

**Tabel 4**

**Tabel partai politik dan partisipasi perempuan DPRD Kabupaten Majalengka tahun 2014**

| Partai politik  | Jenis kelamin |           |        |
|-----------------|---------------|-----------|--------|
|                 | Laki-laki     | Perempuan | Jumlah |
| PPP             | 4             | 0         | 4      |
| Partai Golkar   | 5             | 0         | 5      |
| PDIP            | 14            | 4         | 18     |
| Partai Demokrat | 4             | 0         | 4      |
| PKB             | 6             | 0         | 6      |
| PAN             | 3             | 1         | 4      |
| Partai gerindra | 3             | 2         | 5      |
| Partai Nasdem   | 1             | 0         | 1      |
| PKS             | 4             | 0         | 4      |
| Total           | 43            | 7         | 50     |

**Sumber: BPS Kabupaten Majalengka**

Total partisipasi perempuan yang berjumlah tujuh orang dalam DPRD kabupaten Majalengka hasil pemilu 2014 merupakan hasil yang tidak berubah dari hasil pemilu Legislatif pada tahun 2009, namun angka partisipasi tersebut ada

kenaikan jika dibandingkan pada pemilu sebelumnya. Berikut ini adalah daftar tabel perbandingan partisipasi perempuan dalam DPRD Kabupaten Majalengka setiap periodenya.

**Tabel 5**  
**Perbandingan keterwakilan perempuan dalam DPRD Kabupaten Majalengka setiap periode**

| Fraksi        | 2004      |           | 2009      |           | 2014      |           |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|               | Laki-laki | perempuan | Laki-laki | perempuan | Laki-laki | perempuan |
| PPP           | 6         |           | 4         |           | 4         |           |
| Golkar        | 10        | 1         | 6         |           | 5         |           |
| PDIP          | 10        | 1         | 6         | 4         | 14        | 4         |
| Demokrat      | 0         |           | 3         | 1         | 4         |           |
| PKB           | 3         |           | 6         |           | 6         |           |
| PAN           | 5         |           | 5         |           | 3         | 1         |
| PBB           | 0         |           | 1         |           | 0         |           |
| PKPI          | 1         |           | 1         |           | 0         |           |
| PKS           | 4         | 1         | 4         | 1         | 4         |           |
| Hanura        | 0         |           | 1         | 1         | 0         |           |
| Gerindra      | 0         |           | 1         |           | 3         | 2         |
| Patriot       | 3         |           | 3         |           | 0         |           |
| PKPB          | 0         |           | 1         |           | 0         |           |
| PKNU          | 6         |           | 5         |           | 0         |           |
| Nasdem        | 0         |           | 0         |           | 1         |           |
| <b>Jumlah</b> | <b>42</b> | <b>3</b>  | <b>43</b> | <b>7</b>  | <b>43</b> | <b>7</b>  |

**Sumber: BPS Kabupaten Majalengka**

**E. Jumlah Produk hukum yang dikeluarkan DPRD kabupaten Majalengka tahun 2011-2015**

Berdasarkan data yang diperoleh bahwa dari mulai tahun 2011 sampai dengan tahun 2015 DPRD Kabupaten Majalengka telah mengeluarkan berbagai peraturan, peraturan dimaksud penulis golongan menjadi tiga bagian, yang pertama adalah peraturan daerah, yang kedua adalah keputusan DPRD, dan yang ketiga adalah keputusan pimpinan DPRD. Ketiga peraturan tersebut setiap tahunnya mengalami kenaikan maupun penurunan, kenaikan dan penurunan jumlah peraturan tersebut dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 7**

**Jumlah peraturan yang dikeluarkan DPRD Kabupaten Majalengka tahun 2011-2015**

| Jenis peraturan         | Tahun |      |      |      |      |
|-------------------------|-------|------|------|------|------|
|                         | 2011  | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Peraturan daerah        | 21    | 17   | 5    | 6    | 9    |
| Keputusan DPRD          | 21    | 14   | 13   | 20   | 10   |
| Keputusan Pimpinan DPRD | 0     | 19   | 14   | 15   | 20   |

**Sumber: BPS Kabupaten Majalengka**

**A. Program legislasi daerah Kabupaten Majalengka tahun 2015.**

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka bahwa pada tahun 2015 Dewan perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka bersama dengan Bupati Kabupaten Majalengka telah menetapkan program legislasi daerah yang tertuang dalam surat keputusan Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka Nomor 19 tahun 2014 tentang program legislasi daerah Kabupaten Majalengka tahun 2015. Dalam surat keputusan tersebut disepakati dan disahkan bahwa program legislasi daerah kabupaten majalengka pada tahun 2015 terdapat 18 rancangan peraturan daerah yang harus disahkan pada satu tahun kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka. Rancangan peraturan daerah tersebut antarlain adalah:

1. Raperda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD Kabupaten Majalengka tahun 2014.
2. Raperda tentang pelaksanaan ketenagakerjaan di Majalengka.
3. Raperda tentang penyertaan modal pemerintahan Kabupaten Majalengka pada PDAM kabupaten Majalengka.
4. Raperda tentang perubahan atas Peraturan Daerah kabupaten Majalengka Nomor 8 tahun 2009 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan.
5. Raperda tentang penanaman modal di Daerah.
6. Raperda tentang rencana detail tata ruang kecamatan jatiwangi
7. Raperda tentang rencana detail tata ruang kecamatan kertajati
8. Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan wilayah kadipaten ( kecamatan kadipaten dan kecamatan dawuan).
9. Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan wilayah majalengka ( kecamatan majalengka panyingkiran dan cigasong).
10. Raperda tentang perubahan APBD Kabupaten Majalengka tahun anggaran 2015.

11. Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan lokal jatiwangi (kecamatan sumberjaya dan palasah).
12. Raperda tentang Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan lokal kertajati (kecamatan jatitujuh dan ligung).
13. Raperda tentang Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan lokal rajagaluh (kecamatan leuwimunding, rajagaluh dan sukahaji).
14. Raperda tentang Raperda tentang rencana detail tata ruang kecamatan maja
15. Raperda tentang APBD Kabupaten Majalengka tahun 2016.
16. Raperda tentang penanggulangan bencana.
17. Raperda tentang perubahan kedua atas peraturan daerah nomor 10 tahun 2009 tentang organisasi perangkat daerah Kabupaten Majalengka.
18. Raperda tentang urusan pemerintahan daerah Kabupaten Majalengka.

Penetapan program legislasi tersebut dirasa memiliki kekurangan, kekurangan dimaksud adalah dalam hal terdapatnya temuan dan persoalan yang muncul dan dikaji ternyata memiliki keselarasan dengan RPJMD namun persoalan tersebut belum tercantum dalam program legislasi daerah tahun 2015, padahal persoalan tersebut memiliki urgensi yang besar berdasarkan arah kebijakan Pemerintah Daerah<sup>88</sup>, maka program legislasi daerah yang tercantum dalam surat keputusan Dewan Perwakilan daerah Kabupaten Majalengka Nomor 19 tahun 2014 tentang program legislasi daerah Kabupaten Majalengka di rubah oleh surat keputusan Dewan Perwakilan daerah Kabupaten Majalengka nomor

---

<sup>88</sup> Wawancara dengan bagian hukum DPRD Kabupaten Majalengka.

188.342/KEP.7-DPRD/2015 tentang perubahan program legislasi daerah Kabupaten Majalengka tahun 2015.

Program legislasi yang baru terdapat penambahan jumlah raperda yang perlu dibahas dan ditetapkan dalam satu tahun masa kerja Dewan Perwakilan daerah Kabupaten Majalengka pada tahun 2015. Dari yang semula program legislasi daerah Kabupaten Majalengka hanya terdapat 18 maka pada program legislasi daerah yang baru prolegda pada tahun 2015 ditargetkan sebanyak 30 raperda. Adapun rincian raperda sebagaimana tercantum dalam surat keputusan Dewan Perwakilan daerah Kabupaten Majalengka nomor 188.342/KEP.7-DPRD/2015 adalah sebagai berikut:

1. Raperda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD Kabupaten Majalengka tahun 2014.
2. Raperda tentang pelaksanaan ketenagakerjaan di Majalengka.
3. Raperda tentang penyertaan modal pemerintahan Kabupaten Majalengka pada PDAM kabupaten Majalengka.
4. Raperda tentang perubahan atas Peraturan Daerah kabupaten Majalengka Nomor 8 tahun 2009 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan.
5. Raperda tentang penanaman modal di Daerah.
6. Raperda tentang rencana detail tata ruang kecamatan jatiwangi
7. Raperda tentang rencana detail tata ruang kecamatan kertajati
8. Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan wilayah kadipaten ( kecamatan kadipaten dan kecamatan dawuan).

9. Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan wilayah majalengka ( kecamatan majalengka panyingkiran dan cigasong).
10. Raperda tentang perubahan APBD Kabupaten Majalengka tahun anggaran 2015.
11. Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan lokal jatiwangi ( kecamatan sumberjaya dan palasah).
12. Raperda tentang Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan lokal kertajati (kecamatan jatitujuh dan ligung).
13. Raperda tentang Raperda tentang rencana detail tata ruang pusat kegiatan lokal rajagaluh (kecamatan leuwimunding, rajagaluh dan sukahaji).
14. Raperda tentang Raperda tentang rencana detail tata ruang kecamatan maja
15. Raperda tentang APBD Kabupaten Majalengka tahun 2016.
16. Raperda tentang penanggulangan bencana.
17. Raperda tentang perubahan kedua atas peraturan daerah nomor 10 tahun 2009 tentang organisasi perangkat daerah Kabupaten Majalengka.
18. Raperda tentang urusan pemerintahan daerah Kabupaten Majalengka.
19. Raperda tentang perubahan atas peraturan daerah nomor 10 tahun 2011 tentang pengelolaan menara telekomunikasi, retribusi izin mendirikan bangunan menara telekomunikasi dan retribusi pengendalian menara telekomunikasi di Kabupaten Majalengka.
20. Raperda tentang perubahan atas peraturan daerah nomor 10 tahun 2010 tentang retribusi parkir ditepi jalan umum dan retribusi tempat khusus parkir di Kabupaten Majalengka.



21. Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 11 tahun 2010 tentang pengujian kendaraan bermotor di Kabupaten Majalengka.
22. Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 12 tahun 2010 tentang retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus di Kabupaten Majalengka.
23. Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 13 tahun 2010 tentang retribusi pelayanan persampahan/kebersihan di Kabupaten Majalengka.
24. Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 15 tahun 2010 tentang retribusi pemakaian kekayaan daerah Kabupaten Majalengka.
25. Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 3 tahun 2011 tentang penyelenggaraan izin mendirikan bangunan dan retribusi izin mendirikan bangunan di Kabupaten Majalengka.
26. Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 4 tahun 2011 tentang penyelenggaraan izin gangguan dan retribusi izin gangguan di Kabupaten Majalengka.
27. Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 5 tahun 2011 tentang penyelenggaraan izin angkutan orang dalam trayek dan retribusi izin trayek di Kabupaten Majalengka.
28. Raperda tentang Perubahan atas peraturan daerah nomor 5 tahun 2011 tentang retribusi pelayanan pasar di Kabupaten Majalengka.
29. Raperda tentang penyelenggaraan retribusi perpanjangan izin mempekerjakan tenaga kerja asing di Kabupaten Majalengka.

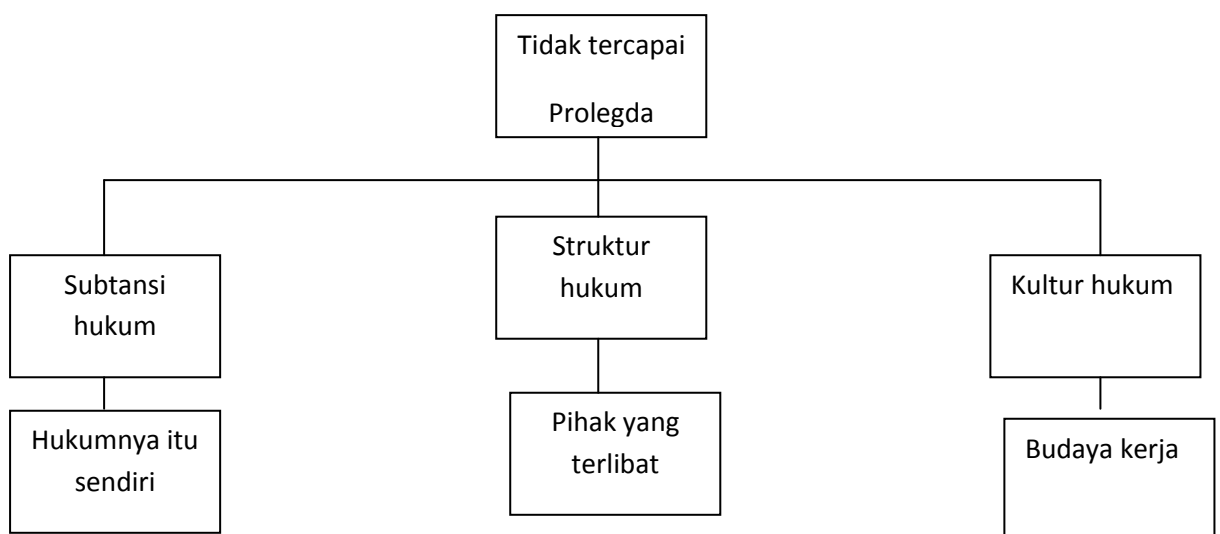
30. Raperda tentang pembentukan dana cadangan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Majalengka tahun 2018.

## 2. Faktor-Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Program Legislasi Daerah Kabupaten Majalengka

Leewerance dalam teori sistem hukum membagi 3 faktor yang akan sangat mempengaruhi bekerjanya hukum.<sup>89</sup> Apabila kaitkan persoalan prolegda ini dengan teori sistem hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh lewarance maka akan ditemukan jawaban bahwa prolegda akan sangat dipengaruhi oleh 3 hal yaitu struktur, subtansi dan kultur, jika dilihat persoalan masalah tidak tercapainya prolegda dalam sebuah gambar maka akan terlihat seperti dibawah ini.

### Bagan Alur 6

#### Alur tidak tercapainya prolegda



<sup>89</sup> Lawrence M. Friedman, *Opcit*, halaman 13

Jika kita melihat gambar diatas tidak tercapainya prolegda di Kabupaten Majalengka dalam teori ini dipengaruhi oleh tiga faktor, faktor-faktor tersebut meliputi masalah substansi, struktur, dan budaya.

### **1. Subtansi hukum**

Persoalan tidak tercapainya prolegda jika ditinjau dari segi substansi hukumnya ini akan terlihat dalam aspek dari dasar hukum pembuatan prolegdanya.

Perencanaan prolegda terdapat sebuah dasar hukum yang mengatur mengenai pembentukan prolegda, dimulai dengan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, hingga Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka No 1 tahun 2014. Dari kesemua landasan dasar hukum yang mengatur mengenai pembentukan prolegda, tidak ditemukan atau tidak diatur mengenai batasan-batasan atau idealnya jumlah raperda dalam pembentukan prolegda disatu tahun masa kerja DPRD, sehingga ini yang mengakibatkan DPRD dan kepala daerah menargetkan prolegda dengan jumlah yang tidak disesuaikan dengan kepantasan bahkan kemampuannya ini bertentangan dengan asas pembentukan hukum yang mengamanatkan bahwa hukum dibuat agar dapat dilaksanakan. Seperti contoh pada tahun 2014 DPRD dan Kepala daerah hanya menargetkan 6 Raperda dalam program legislasi daerah pada masa satu tahun kerja DPRD di tahun 2014. Ini yang kemudian dianggap tidak patut, namun sekali lagi tidak ditemukan dasar hukum yang mengatur dengan

menargetkan batas ideal suatu prolegda yang akan ditetapkan dalam satu tahun masa kerja, sehingga target 6 raperda yang diajukan oleh DPRD dan kepala daerah pada tahun 2014 sangat konstitusional.

Selain itu dalam aspek dasar hukum pembentukan prolegda juga terdapat sebuah aturan yang membolehkan DPRD dan kepala daerah mengajukan Raperda diluar daripada prolegda, sehingga ini menjadikan multitafsir yang mana akhirnya ditafsirkan oleh anggota DPRD dan kepala daerah Kabupaten Majalengka bahwa tidak membentuk prolegda pun tidak masalah, karena pada prosesnya pembentukan perda dapat diajukan diluar daripada prolegda. Seperti contoh pada tahun 2013 DPRD dan kepala daerah Kabupaten Majalengka tidak membentuk prolegda. Adapun perda yang dikeluarkan hanya didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Majalengka 2014-2018. Perda yang dikeluarkanyapun hanya perda-perda yang bersifat rutin saja seperti, Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), APBD Perubahan, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban APBD (LKPJ APBD).

**Sebagaimana diketahui bahwa pelaksanaan prolegda di Kabupaten Majalengka pada tahun 2015 dari total 30 rancangan peraturan daerah yang masuk kedalam prolegda tahun 2015 hanya 9 yang berhasil ditetapkan menjadi perda pada tahun 2015, 11 raperda lainnya berstatus sedang dalam pembahasan dan dilanjutkan untuk kemudian berhasil ditetapkan pada tahun 2016 dan 10 raperda lainnya berstatus tidak dibahas sama sekali.**

## 2. Struktur hukum

Struktur hukum dalam konteks tidak tercapainya prolegda di Kabupaten Majalengka pada tahun 2015 tak lain disebabkan oleh para pelaku pelaksanaan prolegda itu sendiri, ini sangat erat kaitannya dengan sumber daya manusia dilingkungan DPRD Kabupaten Majalengka. Penguasaan mengenai teknik dan cara membuat suatu produk hukum perda masih kurang dikuasai, hal ini dapat dilihat dari 50 orang anggota DPRD Kabupaten Majalengka pada periode 2014-2019 hampir semua tidak berbasic dan memiliki latar belakang pendidikan hukum, anggota DPRD dimaksud dapat kita lihat dalam tabel sebagai dibawah ini:

**Tabel 8**

### **Nama anggota DPRD Kabupaten Majalengka periode 2014-2019**

| <b>Nama</b>                  | <b>Tingkat pendidikan terakhir</b> | <b>Lama/baru</b> |
|------------------------------|------------------------------------|------------------|
| Ade Kartika                  | SMA/ sederajat                     | Baru             |
| M. Hanuradjasa Tatang Riyana | SMA/ sederajat                     | Baru             |
| AA Candra, S.H               | Strata 1                           | Lama             |
| Didin Rolani                 | SMA/ sederajat                     | Baru             |
| Drs. Muhammad Jubaedi        | Strata 1                           | Lama             |
| Drs. Suheri                  | Strata 1                           | Baru             |
| Aan Subarnas, SE             | Strata 1                           | Lama             |
| Liling Ali Mukti, S.Sos      | Strata 1                           | Lama             |
| Imon Hidayat, S.Ag           | Strata 1                           | Baru             |

|                               |                |      |
|-------------------------------|----------------|------|
| Dr. H. Hamdi, M.Kes           | Strata 3       | Baru |
| H. Dedi Rasidi                | SMA/Sederajat  | Baru |
| Deden Hardian Narayanto, ST   | Strata 1       | Lama |
| Asep Saepudin, ST             | Strata 1       | Lama |
| H. Humed, S.Ag                | Strata 1       | Baru |
| Tarsono D. Mardiana, S.Sos    | Strata 1       | Lama |
| Didi Supriadi, SH             | Strata 1       | Lama |
| Drs. H. Edy Anas Djunaedi, MM | Strata 2       | Baru |
| Yaya Mulyadi                  | SMA/ sederajat | Baru |
| Donny Rambitan                | SMA/ sederajat | Baru |
| Ir. H. Dadang Ahmad Satari    | Strata 1       | Baru |
| Aan Supriatman                | SMA/ sederajat | Baru |
| Hj. Sri Murmaningsih          | SMA/ sederajat | Baru |
| Nia Kurniasih                 | SMA/ sederajat | Lama |
| Iif Rivandi                   | SMA/ sederajat | Baru |
| Sutrisno, BE                  | SMA/ sederajat | Baru |
| Juju Juanda                   | SMA/ sederajat | Baru |
| Tantri Dwiyantri              | SMA/ sederajat | Baru |
| H. Deden Deni Rustandi, SE    | Strata 1       | Baru |
| H. Nono Sudarsono, SE         | Strata 1       | Lama |
| Ida Nursidah                  | SMA/ sederajat | Lama |
| Drs. N. Nursiwanjaya, M.Si    | Strata 2       | Baru |

|                                  |                |      |
|----------------------------------|----------------|------|
| Sep Yayat, S.Sos                 | Strata 1       | Lama |
| Dadan Daniswan, SE., M.Si        | Strata 2       | Lama |
| M. Suparman, S.I.P               | Strata 1       | Lama |
| Safrudin                         | SMA/ sederajat | Baru |
| H.M. Abdul Hadiyanto             | SMA/ sederajat | Baru |
| H. Sudibyo BO, S.Sos., SE., M.M. | Strata 2       | Baru |
| H. Ali Surahman, Drs.            | Strata 1       | Baru |
| Dra. Runtisah                    | Strata 1       | Baru |
| Ir. Entin Suhartini              | Strata 1       | Baru |
| Teten Rustandi                   | SMA/ sederajat | Baru |
| Multajam                         | SMA/ sederajat | Lama |
| Dedi Suandi                      | SMA/ sederajat | Baru |
| Fuad Abdul Azid                  | SMA/ sederajat | Baru |
| Ir. Carsa Suhenda                | Strata 1       | Baru |
| Asep Jamaludin Akbar             | SMA/ sederajat | Baru |
| Dedi Sukmana                     | SMA/ sederajat | Baru |
| Dede Aif Musoffa, SH             | Strata 1       | Baru |
| Ali Imron, A.Md                  | Diploma 3      | Lama |
| H. Nana Heryana                  | SMA/ sederajat | Baru |

Sumber: Sekertariat DPRD Kabupaten Majalengka

Dari daftar nama anggota DPRD Kabupaten Majalengka hanya 3 anggota DPRD yang memiliki latar belakang pendidikan hukum. selain latar belakang pendidikan hukum, ketidakmampuan anggota DPRD dalam membuat aturan-

aturan hukum di dorong karena faktor pengalaman. Dari 50 anggota DPRD Kabupaten Majalengka diatas hanya 15% nama-nama diatas yang menjadi *incumbent* dan menjabat kembali sebagai anggota DPRD Kabupaten Majalengka.

### **3. Kultur hukum**

Budaya hukum mempengaruhi tidak tercapainya prolegda pada tahun 2015, hal ini lebih dipengaruhi pada aspek kinerja SKPD. Terdapat sebuah budaya kerja dari tiap tahunnya bahwa dalam pengajuan prolegda, SKPD dilingkungan Kabupaten Majalengka belum mempersiapkan draft rancangan peraturan daerah beserta naskah akademiknya. Hal ini yang menyebabkan kurang efisiennya waktu pada saat akan membahas mengenai rancangan perda tersebut.

#### **F. Redesain pelaksanaan program legislasi daerah.**

Pelaksanaan redesign sangat diperlukan dalam rangka menciptakan sebuah efektifitas kinerja DPRD Kabupaten Majalengka baik dalam penyusunan maupun dalam pelaksanaan prolegda. Hal-hal yang perlu di redesign adalah persoalan-persoalan yang menyangkut permasalahan dibawah ini:

##### **1. Meredesain substansi hukum.**

Subtansi hukum mempunyai peran dalam proses pelaksanaan program legislasi daerah. Untuk itu dalam rangka agar terlaksananya prolegda yang telah di sepakati maka mendesain ulang subtansi hukum merupakan jalan yang harus ditempuh. Persoalan mengenai subtansi terlihat dalam proses pengajuan prolegda yang cenderung menargetkan dengan tidak memperhatikan efektifitas



pencapaiannya, hal ini dilatarbelakangi oleh ketidak konsistenan dari DPRD Kabupaten Majalengka dalam meregulasikan apa yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembantuan peraturan perundang-undangan, terutama pasal yang berkaitan dengan asas dapat dilaksanakan dan penjabaran mengenai pengajuan raperda diluar prolegda. Dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 tidak mengatur mengenai penjabaran beserta unsur-unsur lebih lanjut dalam proses pengajuan raperda diluar prolegda, selain itu dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 juga tidak mengenal asas pembentukan peraturan perundang-undangan terutama asas yang menyebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan mengenai dapat dilaksanakan atau tidaknya peraturan tersebut. Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 seharusnya mengaturr kedua hal tersebut sehingga redesain tersebut jika dilihat dalam bentuk tabel maka akan terlihat sebuah permasalahan dan redesainnya sebagi berikut:





## 2. Meredesain struktur hukum

Struktur hukum dalam pembuatan program legislasi daerah perlu di redesain hal ini mengingat bahwa pencapaian prolegda sangat ditentukan oleh bagaimana kualitas SDM dari penyelenggara prolegda itu sendiri. Desain yang pas mengenai struktur hukum adalah dengan cara membuat sebuah regulasi baru, baik ditataran Undang-Undang maupun peraturan dibawahnya yang mewajibkan calon anggota DPRD untuk mengikuti pelatihan legal drafting, atau pelatihan lain yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga anggota DPRD dapat memahami bagaimana teknik dalam membuat peraturan dan melaksanakan prolegda. Sebagaimana diketahui bahwa sampai saat ini DPRD menyelenggarakan pelatihan legal drafting apabila anggotanya tersebut sudah duduk menjadi anggota legislatif saja, tidak diwajibkan bahwa sebelum mencalonkan menjadi anggota DPRD semua orang dan calon harus diwajibkan mengikuti pelatihan legal drafting dan pelaksanaannya hanya didasarkan kepada kebijakan dari DPRD. Di Kabupaten Majalengka sendiri pemberian pelatihan legal drafting hanya bersifat kondisional saja, bahkan jika kita melihat DPRD Kabupaten Majalengka periode 2014-2019 sampai dengan tahun 2017 yang mana sudah hampir 3 tahun masa kerja DPRD belum sekalipun mendapatkan pelatihan legal drafting tersebut. **Ketersediaan ahli dalam DPRD dan keikutsertaanya dalam pembentukan peraturan daerah sangat dibutuhkan, sehingga sudah sepatutnya anggota DPRD Kabupaten Majalengka lebih mengoptimalkan kinerja ahli dalam menyusun naskah akademik dan rancangan peraturan daerah.**

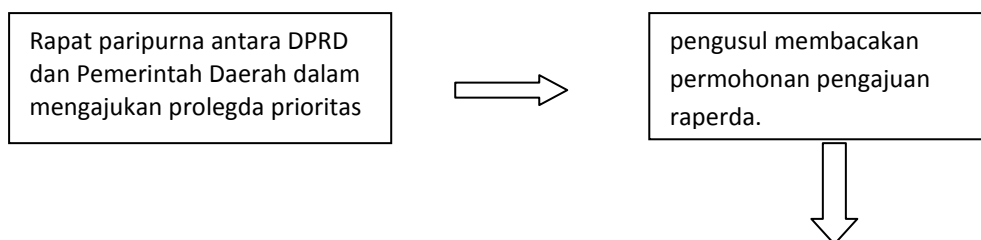
### 3. Meredesain kultur hukum.

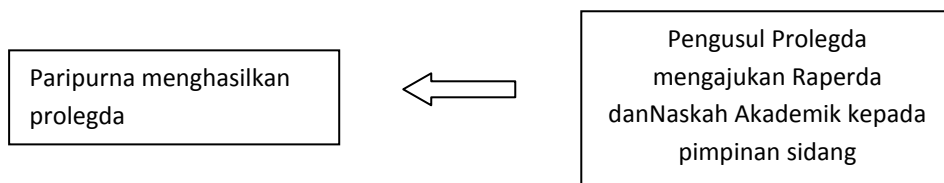
Kultur hukum akan menyangkut persoalan mengenai budaya kerja dilingkungan pemerintahan Kabupaten Majalengka dalam membuat dan melaksanakan prolegda. yang perlu diperhatikan dalam konteks mendesain budaya kerja ini adalah dengan cara lebih menekankan terhadap aspek kerjasama antara bupati dengan DPRD dalam hal kesiapan Raperda dan Naskah Akademik dari SKPD dan DPRD dalam mengajukan perda yang akan masuk di prolegda dalam satu tahun masa kerja DPRD.

Sebelumnya Pemerintah Kabupaten Majalengka dalam merencanakan pembuatan prolegda dalam rapat paripurna di DPRD tidak mempersiapkan Naskah Akademik dan Raperda yang akan diajukan. Hal ini yang menyebabkan proses pelaksanaan prolegda selalu tidak tercapai, sebab DPRD setelah menetapkan prolegda harus menunggu para *stake holder* dalam membuat Naskah akademik dan Raperda untuk dilakukan pembahasan. Dengan demikian desain ulang rapat paripurna dalam menentukan program legislasi daerah akan tampak seperti bagan ini.

#### **Bagan Alur 7**

##### **Desain baru rapat paripurna DPRD dan Kepala Daerah**





## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **a. Kesimpulan.**

Kesimpulan yang diperoleh dalam penelitian ini adalah:

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Majalengka dengan DPRD Kabupaten Majalengka dalam melaksanakan program legislasi daerah tahun 2015 masih mengalami hambatan-hambatan yang akhirnya program legislasi daerah dimaksud tidak tercapai. Hambatan tersebut sangat kompleks dan meliputi berbagai faktor, faktor tersebut meliputi persoalan substansi hukum (peraturan yang ada) ini sangat berkaitan dengan tidak tersedianya sebuah dasar hukum yang menetapkan batas ideal dalam menetapkan prolegda, struktur hukum (pelaksana) berkaitan dengan sumber daya manusia yang ada di lingkungan DPRD Kabupaten Majalengka dan kultur hukum (budaya kerja) yang menyangkut mengenai budaya kerja DPRD dalam proses pembentukan prolegda.
2. Hambatan-hambatan yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Majalengka dan DPRD Kabupaten Majalengka seharusnya dapat

diatasi dengan melakukan sebuah desain baru dalam mengatasi persoalan pelaksanaan prolegda, desain baru yang perlu dilaksanakan adalah meredesain ulang mengenai substansi, struktur dan budaya yang saat ini menjadi faktor penyebab mengapa pelaksanaan prolegda di Kabupaten Majalengka tidak dapat terlaksana. Redesain tersebut adalah dengan cara merubah Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Majalengka No 1 Tahun 2014 terutama yang mengatur mengenai unsur-unsur dan keadaan tentang proses pengajuan raperda diluar prolegda dan konsistensi menregulasikan asas tentang pembentukan peraturan perundangan wajib memperhatikan asas dapat dilaksanakan. Selain itu pelatihan legal drafting bagi anggota DPRD Kabupaten Majalengka perlu dilaksanakan secara terus menerus dan dimasukkan kedalam program kerja DPRD tahunan, **selain itu DPRD Kabupaten Majalengka juga perlu lebih mengoptimalkan kinerja ahli dalam pelaksanaan pembentukan perda dikabupaten majalengka.** Redesain selanjutnya pengajuan prolegda harus terlebih dahulu menyiapkan Naskah Akademik dan raperda yang akan dibahas.

**b. Saran.**

Saran yang dapat penulis berikan adalah agar dilakukanya sebuah redesain terhadap pelaksanaan program legislasi daerah terutama dalam konteks menetapkan batasan ideal prolegda yang harus dicapai dalam satu tahun masa kerja, selain itu sanksi administratif perlu di cantumkan dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu penguatan Sumber Daya Manusia merupakan

faktor penting juga dalam melaksanakan prolegda, memberikan pelatihan legal drafting merupakan suatu kebutuhan bukan agar tercapainya prolegda saja, melainkan agar produk hukum yang dikeluarkan dapat berkualitas. Dengan demikian pemerintah daerah kabupaten majalengka perlu mendisain ulang dengan mempertegas di dalam tata tertib DPRD yang memuat proses pengajuan prolegda oleh pemangku kepentingan agar melampirkan naskah akademik beserta raperdanya, jika pihak pemangku kepentingan tidak melampirkannya, maka konsekuensinya pengajuan prolegda tersebut harus ditolak atau tidak dapat diterima dalam paripurna.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Ali, Zainudin, 2009 *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:Sinar Grafika.
- Ali, Zainudin, 2012, *Sosiologi hukum*, Jakarta:Sinar Grafika.
- Anshoriy Nasrudin, 2008 *Dekonstruksi Kekuasaan*, Bantul: LKIS Yogyakarta
- Arif Fakmulloh, Zudan, 2010, *Ilmu Lembaga Negara dan Pranata Hukum (Sebuah Pencarian)*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly., 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Konstitusi perss.
- Asshiddiqie, Jimly, 2012 *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi* Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly.,2014 *Prihal Undang-Undang*, Jakarta : RajaGrafindo Persada.
- Budiharjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Garmedia Pustaka Utama.
- Cipto Handoyo, B. Hestu, 2008, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta:Universitas Atma Jaya.
- D.S. Voll, Wily, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Adminstrasi Negara*, Jakarta:Sinar Grafika.
- Farida Indriati, Maria, 2014 *Ilmu Peerundang-Undangan*, Yogyakarta:PT Kanius.
- Friedman M. Lawrence., 2015 *Sistem Hukum (Prespektif Ilmu Sosial)*, Bandung:Nusamedia

- Hidayat, Arif, 2006, *Kebebasan Berserikat Di Indonesia*, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Huda, Nimatul, 2014, *Hukum Tata Negara-Edisi Revisi*, Jakarta, Rajawali Perss.
- Husein, Wahyudin dan Hufron, 2008, *Hukum Politik dan Kepentingan*, Bandung: LaksBang PRESSindo.
- Juanda, 2004, *Hukum pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT. Alumni.
- Juliantara. D, 2006, *Praksis Good Governance*, Bantul: Pondok Edukasi.
- Juliantara Dadang, 2004, *Mewujudkan Kabupaten Partisipatif*, Yogyakarta: Pustaka Jogja Mandiri.
- Kurniawan, Mahendra, 2007, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Yogyakarta:Kreasi Total Media.
- Mertokusumo, Sudikno , 2010, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta:Universitas Atmajaya.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Sisi lain Hukum Di Indonesia*, Jakarta; Buku Kompas.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Negara HukumYang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Genta Publishing.
- Rahardjo, Satjipto, 2014 *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Ridwan Juniarso & Sodik Ahmad, 2009 *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Public*, Bandung : Nuansa
- Rosandi, Otong & Desmon, Andi, 2013 *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Yogyakarta, Thafa Media.
- Setyawan Salam, Dharma, 2004, *Otonomi Daerah Dalam Persepektif Lingkungan, Nilai danSumber daya*, Jakarta: Djembatan
- Soekanto Soerjono,1984 *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta:UI Press

- Soekanto, Soerjono, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta:UI Perss.
- Soetandijo, Wignjosoebroto, 1994, *Sejarah Hukum*, Yogyakarta:Gajahmada University Perss.
- Soimin, 2010, *Pembentukan Perundang-Undangan Negara Indonesia*, Yogyakarta:UIN Pers Yogyakarta.
- Sudding, Sarifuddin, 2014, *Perselingkuhan Hukum & Politik Dalam Negara Demokrasi* Yogyakarta : Rangkang Education.
- Sujata, Antonius, 2000, *Reformasi Dalam Penegakan Hukum*, Jakarta:Djambatan.
- Syakrani & Ssyahrani, 2009, *Implementasi Otonomi Daerah Dalam Perespektif Good Governance*, Yogyakarta:Pustaka Pelajar.
- Syaukni, Gaffar afan, Rasyid Ryas, 2009, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Cetakan IX*, Yogyakarta:Pustaka Pelajar.
- Tjandra W. Riawan dan Budi Harsono Kresno, 2009, *Legislatif Drafting, Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta:Universitas Atmajaya.
- Ubedilah,2010, *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Jakarta , Indonesia Center for CivicEducation.
- Utrecht, 1963, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta:PT Ichtiar.
- Yuhana, Abdy, 2009, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung, Fokusmedia.
- Yuliandri, 2011, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta : Raja Grafindo.
- Wicaksono, Bayu, 2007, *Paradoks Kebebasan Pers Indonesia*, Jakarta, LBH Perss.
- Widjaja, HAW, 2013 *Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Jakarta:Rajawali Perss.

**Jurnal :**

Chang-ho Chung, 2016, *The Emerging Asian-Pacific Court of Human Rights in the Context of State and Non-State Liability*, Harvard Internasional Law Journal, Volume 57, halaman 45.

Dilton Ribeiro, 2015, *Indigenous Rights before the Inter-American Court of Human Rights: a Call for a Pro Individual Interpretation*, Harvard Internasional Law Journal, Volume 55, halaman 4

Eddyono, Lutfhi Widagdho, 2010 "*Penyelesaian Sengketa Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi*", Jurnal Konstitusi, Volume 7 No.3, halaman 45.

Fatkhul Muin, 2014, *otonomi daerah dalam prespektif pembagian urusan pemerintahan daerah dan keuangan daerah*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 8, No 1, halaman 70

Fatkhurohman, Miftachus Sjuhad, 2014, *Implikasi hukum terjadinya dis-fungsi hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kebenaran kaidah pembentukan peraturan daerah*. Jurnal MMH, jilid 43 No.1, halaman 76

Kemas arsyhad somad, 2011, *Kedudukan DPRD dalam pemerintah daerah di Indonesia pasca perubahan UUD 1945*, MMH, Jilid 40, No 4, halaman 479

Rahmad Satria, 2015, *Penerapan Metode Regulatory Impact Assessment (RIA) Dalam Penyusunan Regulasi Daerah*, Jurnal MMH, Jilid 44, No 2, Halaman 178

Solon Solomon, 2016, *The Dynamic Law of Occupation: Inaugurating International Thematic Constitutionalism*, Harvard Internasional Law Journal, Volume 54, halaman 59.

Sulardi, 2014, *Mewujudkan Chek And Balances dalam Penyusunan Undang-Undang*, Jurnal MMH, Jilid 42, No 2, halaman 2

Sunarno Danusastro, 2012, *Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, No 4, halaman 651

**Peraturan perundang-undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan

Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka No 1 Tahun 2014

**Internet :**

[http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/706/jbptunikompp-gdl-rofahendr-35299-10-unikom\\_r-i.pdf](http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/706/jbptunikompp-gdl-rofahendr-35299-10-unikom_r-i.pdf)

[http://etheses.uin-malang.ac.id/2427/6/08660046\\_Bab\\_2.pdf](http://etheses.uin-malang.ac.id/2427/6/08660046_Bab_2.pdf)

[http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf)

BAPPENAS Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan, Mei 2009,  
[www.Bapenas.go.id](http://www.Bapenas.go.id)

**Karya Tulis:**

Agus Budi Setiyono, 2006, *Pembentukan peraturan Daerah Yang Demokratis*, Tesis, Universitas Diponegoro.

Tony kurniadi, Ab. Tangdililing, Asmadi, 2013, *Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat*, PMIS-UNTAN-PSIP.