

**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH (STUDI KASUS
DI PROVINSI DKI JAKARTA TAHUN 2017-2021)**

Oleh:

**Dwi Joko Rusriyanto
NPM. 1902190063**

TESIS

**Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)
Program Studi Hukum Program Magister Program Pascasarjana
Konsentrasi Hukum Tata Negara**



**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
TAHUN 2022**



**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA.
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
PROGRAM PASCASARJANA**

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TUGAS AKHIR

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

Nama	:	Dwi Joko Rusriyanto
NIM	:	1902190063
Program Studi	:	Hukum Program Magister Program Pascasarjana
Konsentrasi	:	Hukum Tata Negara (HTN)
Judul	:	Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017-2021)

1. Dibuat dan diselesaikan sendiri dengan menggunakan hasil kuliah, tinjauan lapangan, buku-buku dan jurnal acuan yang tertera di dalam referensi pada karya tugas akhir saya.
2. Bukan merupakan publikasi karya tulis yang sudah dipublikasikan atau yang pernah dipakai untuk mendapatkan gelar magister di Universitas lain, kecuali pada bagian-bagian sumber informasi yang dicantumkan dengan cara referensi yang semestinya.
3. Bukan merupakan karya terjemahan dari kumpulan buku atau jurnal acuan yang tertera di dalam referensi pada tugas.

Kalau terbukti saya tidak memenuhi apa yang dinyatakan di atas, maka karya tugas akhir ini dianggap batal.

Jakarta, 21 Juli 2022
Yang membuat pernyataan,



Dwi Joko Rusriyanto
NIM: 1902190063



**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA.
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
PROGRAM PASCASARJANA**

PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING TUGAS AKHIR

JUDUL:

**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH (STUDI KASUS DI PROVINSI DKI JAKARTA
TAHUN 2017-2021)**

Oleh:

Nama : Dwi Joko Rusriyanto
 NIM : 1902190063
 Program : Hukum Program Magister Program Pascasarjana
 Studi Konsentrasi : Hukum Tata Negara (HTN)

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan guna mencapai gelar Sarjana Strata Dua pada Program Studi Hukum Program Magister, Universitas Kristen Indonesia.

Jakarta, 21 Juli 2022

Menyetujui,

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Maruarar Sjaahaan, S.H.

Dr. Nelson Simanjuntak, S.H., M.Si.

Program Studi Hukum Magister
Ketua

Dr. Gindo L. Tobing, S.H., M.H.

Program Pascasarjana
Direktur

Dr. Bintang R. Simbolon, M.Si.



**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
PROGRAM. STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
PROGRAM PASCASARJANA**

PERSETUJUAN TIM PENGUJI TUGAS AKHIR

Pada tanggal 28 Juli 2022 telah diselenggarakan sidang Tugas Akhir untuk memenuhi sebagian persyaratan akademik guna memperoleh gelar Sarjana Strata Dua pada Program Studi Hukum Program Magister Program Pascasarjana, Universitas Kristen Indonesia, atas nama:

Nama	:	Dwi Joko Rusriyanto
NIM	:	1902190063
Program Studi	:	Hukum Program Magister Program Pascasarjana
Konsentrasi	:	Hukum Tata Negara (HTN)

Termasuk ujian Tugas Akhir yang berjudul: “PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH (STUDI KASUS DI PROVINSI DKI JAKARTA TAHUN 2017-2021)”

Nama Penguji

1. Dr. Maruarar Siahaan, S.H.
2. Dr. Nelson Simanjuntak, S.H., M.Si.
3. Dr. Manotar Tampubolon, S.H., M.A., M.H.

Jabatan dalam Tim

Ketua

Anggota

Fanda Tangan

Jakarta, 28 Juli 2022

Catatan:



**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
PROGRAM. STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
PROGRAM PASCASARJANA**

PERNYATAAN DAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR

Saya yang bertanda tangan di bawah ini

Nama	:	Dwi Joko Rusriyanto
NIM	:	1902190063
Program Studi	:	Hukum Program Magister Program Pascasarjana
Konsentrasi	:	Hukum Tata Negara (HTN)
Jenis Tugas Akhir	:	Tesis
Judul	:	Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017-2021)

Menyatakan bahwa:

1. Tugas akhir tersebut adalah benar karya saya dengan arahan dari dosen pembimbing dan bukan merupakan duplikasi karya tulis yang sudah dipublikasikan atau yang pernah dipakai untuk mendapatkan gelar akademik di perguruan tinggi manapun;
2. Tugas akhir tersebut bukan merupakan plagiat dari hasil karya pihak lain, dan jika saya mengutip dari karya orang lain maka akan dicantumkan sebagai referensi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
3. Saya memberikan Hak Noneksklusif tanpa Royalti kepada Universitas Kristen Indonesia yang berhak menyimpan, mengalih media/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Apabila di kemudian hari ditemukan pelanggaran Hak Cipta dan Kekayaan Intelektual atau Peraturan Perundang undangan Republik Indonesia lainnya dan Integritas akademik dalam karya saya tersebut, maka saya bersedia menanggung secara pribadi segala bentuk tuntutan hukum dan sanksi akademis yang timbul serta membebaskan Universitas Kristen Indonesia dari segala tuntutan hukum yang berlaku.

Jakarta, 21 Juli 2022



Dwi Joko Rusriyanto
NIM: 1902190063

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa atas kasih dan penyertaan-Nya, sehingga dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul **“Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017-2021)”**. Tesis ini disusun dalam rangka memenuhi salah satu persyaratan untuk menyelesaikan studi pada Program Studi Hukum Program Magister, Program Pascasarjana, Konsentrasi Hukum Tata Negara, Universitas Kristen Indonesia.

Tesis ini telah diselesaikan dengan sebaik-baiknya sesuai persyaratan dan tuntutan ilmiahnya. Namun tak ada gading yang tak retak, begitu pula dengan tesis ini yang mungkin masih terdapat kekurangan dalam penulisannya. Setiap masukan baik saran maupun kritik yang mendukung sangat diperlukan untuk menyempurnakan penyusunan tesis ini.

Saya menyadari bahwa tesis ini dapat diselesaikan dengan baik atas dukungan dan bantuan dari berbagai pihak terutama dosen pembimbing. Untuk itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H., M.H., M.B.A., selaku Rektor Universitas Kristen Indonesia.
2. Dr. Bintang R. Simbolon, M.Si., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Kristen Indonesia.
3. Dr. Gindo L. Tobing, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister, Program Pascasarjana, Universitas Kristen Indonesia.

4. Dr. Maruarar Siahaan, S.H., selaku Dosen Pembimbing I, yang senantiasa meluangkan segenap waktu, tenaga dan pemikiran selama bimbingan tesis ini.
5. Dr. Nelson Simanjuntak, S.H., M.Si., selaku Dosen Pembimbing II, yang juga senantiasa meluangkan segenap waktu, tenaga dan pemikiran selama bimbingan tesis ini.
6. Ibu saya, Prof. Rondang Soegianto Siagian, M.Sc., Ph.D., yang selalu memberikan doa dan dukungan.
7. Istri saya, Atika Sisilia, S.E., M.M. dan keluarga saya yang selalu memberikan semangat, doa dan dukungan.
8. Teman-teman Angkatan 2019 pada Program Studi Hukum Program Magister, Program Pascasarjana, Universitas Kristen Indonesia.
9. Bapak dan Ibu Staf Pengajar pada Program Studi Hukum Program Magister, Program Pascasarjana, Universitas Kristen Indonesia.
10. Bapak dan Ibu Staf Sekretariat pada Program Studi Hukum Program Magister, Program Pascasarjana, Universitas Kristen Indonesia.
11. Seluruh pihak lainnya yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang senantiasa memberi semangat dan doa selama penyelesaian tesis ini.

Besar harapan saya agar tesis yang telah disusun ini memberikan manfaat baik bagi para pembaca maupun pihak-pihak yang berkepentingan atas hasil penelitian ini.

Jakarta, 21 Juli 2022

Dwi Joko Rusriyanto

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TUGAS AKHIR	ii
HALAMAN PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING TUGAS AKHIR	iii
HALAMAN PERSETUJUAN TIM PENGUJI TUGAS AKHIR	iv
PERNYATAAN DAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR SINGKATAN	xiii
ABSTRAK	xv
<i>ABSTRACT</i>	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Permasalahan	1
1.2 Perumusan Masalah.....	12
1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian	13
1.3.1 Maksud Penelitian	13
1.3.2 Tujuan Penelitian.....	14
1.4 Metode Penelitian	14
1.4.1 Metode Pendekatan	16
1.4.2 Jenis Data	16
1.4.3 Metode Pengumpulan Data	19
1.4.4 Metode Analisis Data	19
1.5 Lokasi Penelitian	20
1.6 Kajian Pustaka (<i>Literature Review</i>).....	20
1.7 Sistematika Penulisan.....	26
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	28
2.1 Kerangka Teoritis dan Kerangka Konsep.....	28
2.1.1 Kerangka Teoritis	28
A. Teori Negara Hukum	28

B. Teori Demokrasi	36
C. Teori Partisipasi Masyarakat.....	40
D. Teori Peraturan Perundang-undangan	43
E. Teori Kewenangan	49
F. Teori Hukum Responsif	54
2.1.2 Kerangka Konsep	62
A. Fungsi Legislasi DPRD	62
B. Pembentukan Peraturan Daerah	64
C. Partisipasi Masyarakat	66
C. Peraturan Daerah Responsif	67
BAB III PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD PROVINSI DKI JAKARTA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TAHUN 2017-2021	68
3.1 Deskripsi Umum Lokasi Penelitian.....	68
3.1.1 Deskripsi Umum Provinsi DKI Jakarta	68
3.1.2 Deskripsi Umum DPRD Provinsi DKI Jakarta Periode 2014-2019.....	75
3.1.3 Deskripsi Umum DPRD Provinsi DKI Jakarta Periode 2019-2024.....	75
3.2 Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Provinsi DKI Jakarta 2017-2021	79
BAB IV PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG RESPONSIF DI PROVINSI DKI JAKARTA	103
4.1 Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif Di Provinsi DKI Jakarta	103
4.2 Indonesia sebagai Negara Kesatuan dengan Sistem Desentralisasi.....	116
4.3 Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi DKI Jakarta .	130
4.3.1 Landasan Hukum Pemerintah Daerah dalam Membentuk Peraturan Daerah	130
4.3.2 Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi DKI Jakarta	144

4.3.3 Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif di Provinsi DKI Jakarta.....	158
4.4 Pembentukan Peraturan Daerah Menggunakan Asas Pembentukan Perundang-Undangan yang Baik	184
4.4.1 Aspek Materiil	184
4.4.2 Aspek Materiil	197
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	202
5.1 Kesimpulan.....	202
5.2 Saran	203
DAFTAR PUSTAKA	204



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Raperda dan Perda yang Ditetapkan di Beberapa Daerah	9
Tabel 1.2 Perda Bermasalah	10
Tabel 1.3 Kajian Pustaka (<i>Literature Review</i>).....	20
Tabel 2.1 Delapan Tingkatan Partisipasi Masyarakat Menurut Sherry Arnstein	42
Tabel 3.1 Perolehan Kursi/Komposisi DPRD Provinsi DKI Jakarta 2014-2019	75
Tabel 3.2 Perolehan Kursi/Komposisi DPRD Provinsi DKI Jakarta 2019-2024	76
Tabel 3.3 Fraksi DPRD DKI Jakarta 2019-2024.....	77
Tabel 3.4 Propemperda Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017	79
Tabel 3.5 Raperda yang Ditetapkan Menjadi Perda pada Tahun 2017	81
Tabel 3.6 Propemperda Provinsi DKI Jakarta Tahun 2018	83
Tabel 3.7 Raperda yang Ditetapkan Menjadi Perda pada Tahun 2018	86
Tabel 3.8 Propemperda Provinsi DKI Jakarta Tahun 2019	88
Tabel 3.9 Raperda yang Ditetapkan Menjadi Perda pada Tahun 2019	89
Tabel 3.10 Propemperda Provinsi DKI Jakarta Tahun 2020	91
Tabel 3.11 Raperda yang Ditetapkan Menjadi Perda pada Tahun 2020.....	93
Tabel 3.12 Propemperda Provinsi DKI Jakarta Tahun 2021	93
Tabel 3.13 Raperda yang Ditetapkan Menjadi Perda pada Tahun 2021	95
Tabel 3.14 Raperda di Luar Propemperda (Tahun 2017-2021)	96
Tabel 3.15 Raperda di Luar Propemperda yang Ditetapkan Menjadi Perda (Tahun 2017-2021)	97
Tabel 3.16 Rekapitulasi Raperda yang Ditetapkan Menjadi Perda di Provinsi DKI Jakarta Periode Tahun 2017-2021.....	99
Tabel 4.1 Perbedaan <i>Regeling</i> dan <i>Beschikking</i>	111
Tabel 4.2 Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah.....	170
Tabel 4.3 Beberapa Contoh Perda dan Tujuannya di Provinsi DKI Jakarta	181

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Hubungan Konfigurasi Politik dengan Karakter Produk Hukum ...	61
Gambar 2.2 Kerangka Konsep	62
Gambar 4.1 Penyusunan Propemperda di Lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.....	147
Gambar 4.2 Penyusunan Propemperda di Lingkungan DPRD Provinsi DKI Jakarta.....	149
Gambar 4.3 Proses Perubahan Bentuk Naskah Rancangan Peraturan Perundang-undangan	160
Gambar 4.4 Skema Letak Naskah Akademik Sebagai Bandul Penyimbang di antara Produk Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang Dikeluarkan oleh Pihak Legislatif Maupun Eksekutif.....	164



DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
BAPEMPERDA	: Badan Pembentukan Peraturan Daerah
BPHN	: Badan Pembinaan Hukum Nasional
BPS	: Badan Pusat Statistik
DIM	: Daftar Inventaris Masalah
DKI	: Daerah Khusus Ibukota
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
HAM	: Hak Asasi Manusia
FGD	: <i>Focus Group Discussion</i>
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
JDIH	: Jaringan Dokumen Informasi dan Hukum
LMK	: Lembaga Musyawarah Kelurahan
LPMK	: Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan
KPPOD	: Komite Pemantauan Pelaksana Otonomi Daerah
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	: Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NA	: Naskah Akademik
PERDA	: Peraturan Daerah
PERMENDAGRI	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
PROPEMPERDA	: Program Pembentukan Peraturan Daerah
PP	: Peraturan Pemerintah
PZ	: Peraturan Zonasi
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
RAPERDA	: Rancangan Peraturan Daerah
RDPU	: Rapat Dengar Pendapat Umum
RDTR	: Rencana Detil Tata Ruang
RPJM	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah

RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJPD	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RUU	: Rancangan Undang-Undang
SK	: Surat Keputusan
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
TAP	: Ketetapan
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar



Abstrak

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD; dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi fondasi hukum pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam membentuk peraturan daerah (Perda). Penelitian ini menganalisis pelaksanaan fungsi legislasi DPRD selama tahun 2017-2021 dan proses pembentukan Perda di Provinsi DKI Jakarta, dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan, DPRD Provinsi DKI Jakarta belum menjalankan fungsi legislasinya secara optimal. Hal ini terlihat melalui minimnya inisiatif rancangan peraturan daerah (Raperda) Provinsi DKI Jakarta yang berasal dari DPRD selama tahun 2017-2021, dari 150 Raperda hanya 30 Raperda (20%) yang berasal dari inisiatif DPRD, selebihnya merupakan inisiatif Gubernur. Dari total 150 Raperda, hanya sebanyak 38 Raperda (25%) yang telah ditetapkan menjadi Perda, yang semuanya adalah inisiatif eksekutif, tidak ada inisiatif DPRD. Proses pembentukan Perda di Provinsi DKI Jakarta sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Kata Kunci: *DPRD Provinsi DKI Jakarta; Fungsi Legislasi DPRD; Pembentukan Peraturan Daerah*

Abstract

Article 18 paragraph (6) of the 1945 Constitution; Law Number 17 of 2014 concerning the MPR, DPR, DPD and DPRD; and Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government as the legal foundation for implementing the legislative function of the DPRD in forming regional regulations (Perda). This study analyzes the implementation of the legislative function of DPRD during 2017-2021 and the process of forming a regional regulation in DKI Jakarta Province, using normative legal research methods. The results showed that the DKI Jakarta Provincial DPRD has not carried out its legislative function optimally. This can be seen through the lack of initiatives to draft regional regulations (Raperda) of DKI Jakarta Province originating from the DPRD during 2017-2021, of the 150 Raperda only 30 Raperda (20%) came from the DPRD initiative, the rest were the initiative of the Governor. Out of a total of 150 Raperda, only 38 Raperda (25%) have been stipulated as Perda, all of which are executive initiatives, there is no DPRD initiative. The process of forming Regional Regulations in DKI Jakarta Province is in accordance with Law Number 12 of 2011 concerning Formation of Legislation and Permendagri Number 80 of 2015 concerning Formation of Regional Legal Products which has been amended by Permendagri Number 120 of 2018 concerning Amendments to Permendagri Number 80 2015 concerning the Establishment of Regional Legal Products.

Keywords: *DPRD DKI Jakarta Province; Legislation Function of DPRD; Establishment of Regional Regulations*