

**PROSES PENYUSUNAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH MENJADI PERATURAN
DAERAH¹**

**Oleh : Amira Kenap²
Dientje Rumimpunu³
Carlo A. Gerungan⁴**

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah Pentingnya Peraturan Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah dan bagaimanakah Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Menjadi Peraturan Daerah yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, peraturan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari system desentralisasi atau yang dikenal dengan otonomi daerah, dimana peraturan daerah merupakan suatu yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan dimaksudkan untuk menyerap dan menampung kondisi khusus daerah untuk kemandirian daerah. Peraturan daerah ini selain sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, juga merupakan instrumen hukum yang dibuat oleh pemerintahan di daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya untuk mewujudkan otonomi yang dimiliki. Bahwa pentingnya Perda sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah yang tidak hanya sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan nasional, akan tetapi juga sebagai sarana hukum dalam memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan. 2. Proses pembentukan peraturan daerah dilakukan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Secara garis besar mekanisme pembuatan perda yaitu *pertama* identifikasi isu dan masalah; *kedua* identifikasi legal baseline atau landasan hukum ; *ketiga* penyusunan Naskah Akademik; *Keempat*, penulisan Rancangan Perda, *kelima* penyelenggaraan Konsultasi Publik, *keenam* pembahasan di DPRD, *ketujuh* pengesahan serta Pengundangan Perda.

Kata kunci: rancangan peraturan daerah; peraturan daerah;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peraturan daerah merupakan produk legislasi pemerintahan daerah, yakni kepala daerah dan DPRD, sebelum suatu rancangan peraturan daerah disetujui dan disahkan menjadi sebuah peraturan daerah, maka rancangan peraturan daerah tersebut akan melalui tahap-tahap pembahasan bersama antara pihak eksekutif dan pihak legislative.

Maka menjadi sangat penting melakukan upaya peningkatan pemahaman mengenai perancangan pembentukan peraturan daerah di kalangan lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah. Selain itu, juga untuk menghasilkan produk hukum yang baik berdasarkan aturan yang ada sehingga tidak ada Peraturan Daerah yang dibatalkan karena tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah Pentingnya Peraturan Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah ?
2. Bagaimanakah Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Menjadi Peraturan Daerah ?

C. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *yuridis normative*.

PEMBAHASAN

A. Pentingnya Peraturan Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah

Eksistensi Peraturan Daerah (*disingkat: perda*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, adalah bagian tidak terpisahkan dari

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101149

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

desentralisasi yang dikenal dengan otonomi daerah. Di dalamnya memiliki dua esensi kewenangan, yaitu mengatur dan mengurus. Kewenangan “mengatur” ini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian (antara lain) diberi nama Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang strategis, karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Daerah memiliki beberapa fungsi yaitu :

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana amanat UUD RI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian,
- b. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah. Namun pengaturannya tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.
- c. Sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵

Pentingnya Peraturan Daerah dalam sistem perundang-undangan nasional merupakan justifikasi terhadap eksistensi perda yang tidak terlepas dari hierarki peraturan perundang-undangan, di mana menempatkan posisi Perda di bawah UUD 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Sehingga dapat dikatakan bahwa hakikat perda Kabupaten/Kota sebagai bagian dari sistem perundang-undangan nasional berarti menempatkan perda sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁶

Sistem perundang-undangan nasional, sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya sebagai satu kesatuan integral dari peraturan perundang-undangan hanya dapat diukur berdasarkan levelitas atau hierarki yang memberi jenjang kepada masing-masing bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan yang dikualifikasi menurut bobot norma yang dimilikinya.

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berikut adalah hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut UU No.12 Tahun 2011 *jucto* UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang (UU)/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang(i'orpu).
4. Peraturan Pemerintah (PP)
5. Peraturan Presiden (Perpres)
6. Peraturan Daerah (Perda)
 - a. Peraturan Daerah Provinsi.
 - b. Peraturan Daerah Kecamatan / Kota.⁷

Peraturan daerah Kabupaten Kota sebagai subsistem perundang-undangan berkaitan dengan kemandirian dalam berotonomi, namun tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-perundangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundangundangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum⁸.

Keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya dan kepentingan umum secara menyeluruh, mau tidak mau menetapkan peraturan -undangan tingkat daerah sebagai subsistem

⁵ Bagir Manan, Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan, *op.cit.* hlm. 47

⁶ Tentang “Perda sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, dapat dirujuk pada pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 136 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

⁷ Ni'malul Huda, Hukum Tata Negara (edisi revisi). Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011. Hal. 61

⁸ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Bandung, Pusat Penerbitan Universitas LPPM – Universitas Islam Bandung, 1995 hlm. 8

perundang-undangan nasional bahwa sistem hukum nasional pada umumnya (secara keseluruhan). Sebaliknya, harus disadari dalam posisi ini (sebagai subsistem) betapa pentingnya perda dalam tatanan perundang-undangan atau subsistem hukum nasional bahkan perikehidupan negara dan bangsa secara keseluruhan⁹.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menempatkan norma Perda Kabupaten/Kota sebagai norma yang paling rendah dari seluruh peraturan perundang-undangan. mengukur hierarki norma, yakni antara daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota adalah hierarkis, sehingga bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan yang dikeluarkannya berbeda.

Meskipun antara daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota tidak hierarkis secara administratif, namun secara normologis (*hierarki normologis*) yang diwujudkan dalam norma-norma Perda harus hierarkis (berjenjang). Kejenjangan perda provinsi terhadap perda kabupaten/kota juga harus diberikan restriksi (batasan) pada persentuhan antara perda kabupaten/kota dengan provinsi yang materi muatannya (*het onderwerp*) persis sama atau berkaitan dengan urusan kewenangan provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut :

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi :
 - a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e. Penanganan bidang kesehatan;
 - f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
 - g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
 - h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;

- i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
 - j. Pengendalian lingkungan hidup;
 - k. Pelayanan pertahanan termasuk lintas kabupaten/kota;
 - l. Pelayanan pendudukan dan catatan sipil;
 - m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
 - o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
 - p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- (2) Urusan pemerintah provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sebagai contoh adalah perencanaan tata ruang kabupaten/kota yang diatur dengan perda kabupaten/kota, maka harus diajukan pada perda tata ruang provinsi yang wilayahnya saling bersentuhan (tumpang tindih). Kalau tidak demikian, maka dengan sendirinya akan memunculkan konflik kepentingan hukum antara daerah-daerah otonom yang sewilayah, yang akibatnya akan bermuara pada egosentris masing-masing daerah otonom untuk mewujudkan kewenangannya. Provinsi misalnya menentukan suatu wilayah menjadi tempat konservasi alam, di pihak lain kabupaten/kota menentukan sebagai wilayah permukiman.

Argumentasi analitik mengenai Perda Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di atas, harus merupakan bagian dari sistem perundang-undangan nasional, dalam artian bahwa pembentukan perda RTRW harus melihat levelitas atau derajat peraturan perundang-undangan lebih tinggi sesuai dengan doktrin tertib hukum, karena "ruang" merupakan satu sistem yang bersimbiosis.¹⁰

⁹ *Ibid.* hlm. 9

¹⁰ I Gde Pantja Astawa, *Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)*, makalah disajikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema "Hukum Tata Ruang & Otonomi Daerah" yang diselenggarakan oleh Fakultas

Sebagai perwujudan desentralisasi (khususnya otonomi), peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang salah satunya adalah perda kabupaten/kota merupakan pengejawantahan beberapa sendi ketatanegaraan yakni,

- 1) negara berdasarkan atas hukum dan negara berkonstitusi;
- 2) kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan
- 3) kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945¹¹.

Selain ketiga sendi di atas, Perda Kabupaten/Kota dan/atau produk hukum daerah lainnya merupakan sambungan yang menentukan keberhasilan berbagai kebijaksanaan secara nasional. Tidak jarang suatu kebijaksanaan nasional macet karena daerah tidak melaksanakan atau menerjemahkannya secara tepat. Pelaksanaan konkret suatu peraturan perundang-undangan nasional (seperti: undang-undang) bergantung pada pengaturan lebih lanjut pada tingkat daerah.

Dalam sistem ketatanegaraan, "desentralisasi" ini dipandang sebagai "asas" dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) atau yang disebut desentralisasi politik (*politieke decentralisatie*) termaksud dibagi pula ke dalam 2 (dua) macam, yaitu¹² desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yakni pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom); dan desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu di daerah.

Desentralisasi teritorial di atas, ditemukan dua macam penyelenggaraan, yakni otonomi (*autonomic*) dan tugas pembantuan

(*medebewind atau zelfbestuur*).¹³ Selanjutnya lahirlah tugas-tugas tertentu yang oleh pemerintah pusat diserahkan sepenuhnya atau tidak sepenuhnya menjadi urusan rumah tangganya daerah.¹⁴ Lahir pula inisiatif dan partisipasi rakyat daerah untuk mengurus diri sesuai nilai-nilai demokratis.¹⁵ Inisiatif dan prakarsa ini adalah perwujudan kekuasaan bertindak merdeka (*vrije beweging*) yang diberikan oleh Pemerintah (pusat) kepada Daerah untuk memerintah daerahnya sendiri.¹⁶

Pentingnya Peraturan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah berkaitan dengan adanya kekuasaan bertindak merdeka, antara lain dengan kewenangan daerah untuk mengatur atau membentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah, seperti perda yang dibentuk bersama antara Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan DPRD. Intinya, bahwa negara kesatuan desentralistik memuat prinsip yang memelihara keserasian, keselarasan dan keseimbangan kewenangan antara Pusat dengan Daerah, agar setiap kebijakan Pusat dapat dijalankan di daerah secara konsekuen. Aspirasi masyarakat di daerah yang bersifat khusus dan khas juga dapat terakomodasi dalam kebijakan-kebijakan antara lain melalui pembentukan Perda.

Pada prinsipnya kedudukan dan fungsi Perda adalah dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 Jo UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka pembentukan Perda adalah untuk :

1. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.

Hukum Universitas Padjajaran di Kampus Fakultas Hukum Unpad Jalan Dipati Ukur Pada Tanggal 11 Januari 2006, hlm. 9-11

¹¹ *Ibid.* hlm. 10

¹² Kuntana Magnar, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Bandung, Armico, 1984. hlm. 14

¹³ R.D.H.Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bandung, Binacipta, 1979. hlm. 15

¹⁴ Bagir Manan & Kuantu Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997. hlm. 277

¹⁵ Moh.Kusnardi&Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1998, hlm. 257

¹⁶ Abu Daud Busroh & Abubakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983. hlm. 40-41

2. Perda dibentuk merupakan penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
3. Perda yang dibentuk dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.¹⁷ Program Pembentukan Peraturan Daerah/Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.¹⁸

Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.¹⁹

Hal tersebut menegaskan pula bahwa *Program Pembentukan Perda (sic)*/ Prolegda tidak saja sebagai wadah politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum (perda-perda jenis apa saja) yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung kondisi khusus daerah, tetapi juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah.

¹⁷ Lihat juga ketentuan Pasal 32 jo. Pasal 39 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang juga menyebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dilakukan dalam Prolegda.

¹⁸ Yusdiyanto, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah*, dalam *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012*. Lihat juga ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Buku Pedoman tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, 2012, hlm. 1.

²⁰ Prolegda mempunyai arti yang sangat penting bagi pembentukan produk hukum daerah khususnya dan bagi pembangunan daerah umumnya.

B. Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Menjadi Peraturan Daerah

1. Kewenangan Kepala Daerah Dalam Kaitannya Dengan Pembentukan Perda

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.²¹

Dalam rangka terlibat administrasi dan peningkatan kualitas produk hukum daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Perda agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini disebabkan dalam pembentukan Perda perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengeluaran mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Perda, pengeluaran tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut ke dalam Perda secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya. Sesuai dengan namanya "Peraturan Daerah", sudah seharusnya kalau peraturan tersebut bersubstansikan kepentingan masyarakat di daerah.²²

Ada berbagai jenis peraturan daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dan Propinsi antara lain:

²⁰ *Ibid.*

²¹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya

²² Jazim Hamidi, dkk, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2011, hal. 48

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Tata Ruang Wilayah Daerah;
- d. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah;
- e. Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
- f. Perangkat Daerah;
- g. Pemerintahan Desa;
- h. Pengaturan umum lainnya.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 65

1. Kepala daerah mempunyai tugas:
 - a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
 - d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 - e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:
 - a. mengajukan rancangan Perda;
 - b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
 - c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
 - d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;

- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 154, DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:

- 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 dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau 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;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan DPRD tingkat 1 yaitu DPRD provinsi yang mana kedudukannya di pertegas dalam Pasal 95 UU Nomor 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi.

Anggota DPRD provinsi adalah pejabat Daerah provinsi.²³

2. Proses Pembuatan Peraturan Daerah

Program Pembentukan Peraturan Daerah secara rinci dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang No. 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam beberapa ketentuan diatas disebutkan bahwa Program Pembentukan Peraturan Daerah dapat disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama, membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.²⁴

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015, Pasal 96 yaitu tentang fungsi DPRD provinsi yaitu membentuk Perda provinsi, anggaran dan pengawasan. Dalam Pasal 96 ayat 1 huruf a tentang Fungsi DPRD dalam membentuk Perda Provinsi dilaksanakan dengan cara: membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi, mengajukan usul rancangan Perda Provinsi, menyusun program pembentukan Perda bersama gubernur²⁵

Tahapan pembentukan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut :

a. Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 Juncto UU No. 15 Tahun 2019.

Pertama, Perda dimulai dari perencanaan penyusunan Perda melalui Properda atau Prolegda. Properda memuat program pembentuk Perda, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Penyusunan Properda didasarkan atas:

- (a) perintah perundang-undangan yang lebih tinggi;
- (b) rencana pembangunan daerah;
- (c) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- (d) aspirasi masyarakat daerah.²⁶ (Pasal 35 UU No. 12/2011).

Kedua, pada tahap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang berasal dari pemerintah daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota) atau DPRD disertai dengan Naskah Akademik (NA). Apabila suatu Perda yang rancangannya didahului dengan penyusunan NA, yang tentu saja dilakukan sesuai prosedur yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan, hal ini telah memberi ruang atau media nyata bagi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda tersebut.

Persoalannya, tidak semua rancangan Perda didahului dengan penyusunan NA, dan ada kemungkinan hanya dilakukan untuk sekadar memenuhi prosedur dan dilaksanakan tanpa memenuhi standar akademik yang wajar dan kompeten²⁷. Banyak pembahasan Perda tanpa NA atau pembuatan NA setelah Draft Raperda dibuat, sehingga pembuatan NA mengikuti draf Raperda, bukan sebaliknya. Ada juga NA yang dibuat sekadar sebagai kelengkapan, yang proses pembuatannya hanya meniru tanpa dikaji lebih lanjut.

Dalam proses pembentukan perundang-undangan, NA merupakan bahan awal (*first draft*) bagi perancangan suatu RUU (Rancangan Undang-Undang) atau suatu pemikiran baru. Perda juga harus didahului dengan penyusunan NA, dengan adanya NA diharapkan akan memudahkan para perancang untuk membuat perumusan dari RUU atau Raperda yang sedang

²³ Ketentuan Pasal 95 ayat 1&2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

²⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 96 tentang Fungsi DPRD dalam membentuk Perda Provinsi

²⁶ Pasal 35 UU No. 12/2011

²⁷ Hamidi, Jazim, 'Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik', (2011)1. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum. Hlm. 18

disiapkan (Hamidi & Mutik, 2011). NA memuat gagasan-gagasan konkrit yang langsung dapat dioperasionalkan untuk merumuskan norma-norma hukum sebagai materi muatan RUU atau Raperda. Gagasan-gagasan di dalam NA di dasarkan pada hasil pengkajian, penelitian ilmiah, analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, NA akan terjaga netralitasnya sebagai sebuah kajian yang murni karena tuntutan akademik, bukan karena tuntutan kepentingan pihak-pihak tertentu melalui politik hukum. Karena itulah NA dibuat sebagai “bandul penyeimbang” Raperda yang dibuat oleh pemerintah dan DPRD atau sebaliknya agar lebih obyektif, sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah keilmuan hukum dan tata aturan pembuatan Perda.

Setelah digantinya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Peraturan Perundang-Undangan dalam mekanisme pembuatan peraturan daerah, bahwa fungsi DPRD tidak lagi sebagai fungsi legislasi maka disini ada letak persamaan dan perbedaan antara keduanya yaitu:

- a. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Pasal 78 (1) bahwa rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi.
- b. Kemudian penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari

sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) , kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah. Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah²⁸.

- c. Pengundangan diatur dalam Pasal 81, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam: a. Lembaran Negara Republik Indonesia; b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia; c. Berita Negara Republik Indonesia; d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia; e. Lembaran Daerah; f. Tambahan Lembaran Daerah; atau g. Berita Daerah. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.
- d. Penyebarluasan Prolegnas, Rancangan Undang-Undang, dan Undang-Undang Pasal 88 ayat (1) bahwa penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang. Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan

²⁸ Ketentuan Pasal 77, 78, 79 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan

informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan. Kemudian penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

- e. Penyebarluasan Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Pasal 92 (1) Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Pada pasal 93 (1) bahwa penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD, dan penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

b. Pembuatan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Pasal 101 ayat (1) DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang, antara lain :

- a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;

- b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi;

Pada ketentuan pasal 65 UU Pemda 2014 dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut, memimpin pelaksanaan dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD, menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; mewakili daerahnya didalam dan diluar peradilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan pertauran perundang-undangan, mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah, serta melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan kedudukan DPRD pertanyaan awal yang harus dijawab adalah apakah DPRD didudukkan secara tegas sebagai lembaga legislatif sebagaimana dikenal dalam konsep trias politica ataukah didudukkan sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah, Perdebatan ini kembali mengemuka ketika konsep yang meletakkan DPRD sebagai badan legislatif UU Pemda 1999 diubah menjadi DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah yang digunakan dalam UU Pemda 2004⁸⁰

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, peraturan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari system desentralisasi atau yang dikenal dengan otonomi daerah, dimana peraturan daerah merupakan suatu yang sangat penting dalam penyelenggaraan

pemerintahan di daerah dan dimaksudkan untuk menyerap dan menampung kondisi khusus daerah untuk kemandirian daerah. Peraturan daerah ini selain sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, juga merupakan instrumen hukum yang dibuat oleh pemerintahan di daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya untuk mewujudkan otonomi yang dimiliki. Bahwa pentingnya Perda sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah yang tidak hanya sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan nasional, akan tetapi juga sebagai sarana hukum dalam memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan.

2. Proses pembentukan peraturan daerah dilakukan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Secara garis besar mekanisme pembuatan perda yaitu *pertama* identifikasi isu dan masalah; *kedua* identifikasi legal baseline atau landasan hukum ; *ketiga* penyusunan Naskah Akademik; *Keempat*, penulisan Rancangan Perda, *kelima* penyelenggaraan Konsultasi Publik, *keenam* pembahasan di DPRD, *ketujuh* pengesahan serta Pengundangan Perda.

B. Saran

1. Diharapkan Pemerintah Daerah dan DPRD perlu secara konsisten untuk menyusun dokumen perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah atau yang lazim dikenal dengan Program Pembuatan Peraturan Daerah (Propemperda) dengan skala prioritas.

2. Diharapkan pembentukan peraturan daerah harus dilakukan dengan metode yang baik yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan peraturan daerah, dalam hal ini Pemerintah Daerah dan DPR. Demikian juga perlu komitmen pemerintah daerah dan DPRD untuk menyusun Naskah Akademik dari setiap Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Naskah Akademik menjadi penting karena Naskah Akademik akan memudahkan para legislator untuk memahamai materi yang akan dituangkan dalam dokumen rancangan Peraturan Daerah, bahkan sampai pada tahap akhir pembentukan peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Huda Ni'Malul, Hukum Tata Negara (edisi revisi). Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- I Nyoman Suyatna, 2011, *Disertasi, Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pembentukan peraturan daerah: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang*
- I Gde Pantja Astawa, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*, Penerbit, PT Alumni, Bandung
- Jazim Hamidi, dkk, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta
- , 'Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik', (2011)
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media, Malang, 2008
- Kurniawan Mahendra, dkk, 2007, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Cet. Ke 1, Yogyakarta
- Manan Bagir, "*Titik Taut Konsep Konstitusi Dengan Konstitusionalisme, Negara Hukum, Demokrasi dan Hak Asasi*", Makalah, 2014
- , 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Yogyakarta
- , *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat*

Daerah, Pusat Penerbitan LPPM
Universitas Bandung, 1995

Moh.Kusnardi & Harmaily Ibrahim, Pengantar
Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta ,
Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas
Hukum Universitas Indonesia dan Sinar
Bakti,1998

Mudiyati Rahmatunnisa, "Jalan Terjal Kebijakan
Desentralisasi di Indonesia Pada Era
Reformasi"