

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

---

### **A. Latar Belakang**

Pelaksanaan amandemen UUD 1945 memberikan perubahan mendasar dalam kerangka sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Perubahan ini mencakup pada perubahan struktur maupun paradigma dalam hidup berbangsa maupun bernegara. Konsep bernegara Republik Indonesia awalnya bersifat sentralistik namun seiring berjalannya waktu beralih menuju sebuah tatanan konsep bernegara yang desentralistik. Perubahan ini kemudian menimbulkan implikasi pada munculnya konsep pemerintahan yang baru, yang disebut dengan otonomi daerah. Otonomi daerah dianggap sebagai suatu sistem ketatanegaraan yang dianggap ideal di tengah tuntutan demokrasi partisipatif dengan tujuan untuk mendekatkan masyarakat pada proses partisipasi, pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan, pemerataan pembangunan dan pengambilan kebijakan maupun kebijaksanaan di tingkat lokal. Tujuannya adalah mewujudkan pembangunan untuk rakyat Indonesia yang menyeluruh serta utuh.

Perubahan paradigma ketatanegaraan tersebut menjadi tonggak lahirnya pembaharuan tatanan demokrasi di Indonesia. Masa transisi dari pemerintahan yang sentralistik ke arah desentralisasi menghendaki setiap daerah baik di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Menurut Winarna Surya Adisubrata, otonomi daerah itu mencakup 3 pengertian yaitu: Pertama, Hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri; Kedua, Wewenang untuk mengatur daerah sendiri; Ketiga, Kewajiban untuk mengatur rumah tangga sendiri. Logeman (dalam Sunindhia, 1987), mengatakan bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Namun kebebasan yang

terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

Otonomi daerah merupakan langkah maju menuju demokrasi yang lebih terbuka dan transparan karena desentralisasi memberikan kewenangan dan keleluasaan kepada pemerintahan untuk lebih dekat keberadaannya dengan rakyat. Pengambilan kebijakan, perencanaan, pengawasan, dan pelaksanaan pembangunan mendapat perhatian langsung dari masyarakat. Selain itu dengan semakin dekatnya pemerintah dengan rakyat maka aspirasi dan peran serta masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik semakin terbuka lebar, karena pada hakikatnya desentralisasi adalah untuk mewujudkan tujuan negara Indonesia menjadi negara welfare state. Pemerintah daerah dan DPRD dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan yang berorientasi pada welfare state tidak dapat dilepaskan dari berbagai kebutuhan atas aturan dan regulasi yang mengatur pelaksanaannya. Peraturan tersebut dapat didapatkan dari peraturan yang sifatnya top-down yang berasal dari pemerintah pusat atau untuk memenuhi kebutuhan akan kekosongan hukum dalam pelaksanaannya, Pemerintah Daerah dapat melakukan pembentukan Peraturan Daerah (Perda).

Pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu dari 3 fungsi DPRD. Fungsi, tugas dan wewenang DPRD secara eksplisit telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 96 ayat (1) jo. Pasal 149 ayat (1) “DPRD mempunyai fungsi membentuk Perda, anggaran, dan pengawasan”. Fungsi DPRD atas legislasi tersebut juga merupakan hak konstitusional yang secara eksplisit dinyatakan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 . Ketiga fungsi tersebut merupakan representasi rakyat, yang dilaksanakan dengan cara membahas rancangan Perda bersama kepala daerah, menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, mengusulkan rancangan Perda, serta menyusun Propemperda.

Penyusunan Peraturan Daerah di tingkat pemerintah kabupaten/kota secara eksplisit diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum

Daerah jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut merumuskan proses pembentukan peraturan daerah kedalam 5 (lima) tahapan, meliputi:

1. Perencanaan Produk Hukum;
2. Penyusunan Produk Hukum;
3. Pembahasan Produk Hukum;
4. Register Produk Hukum; dan
5. Penetapan, Penomoran, Pengundangan dan Autentifikasi

Tahapan perencanaan peraturan daerah dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan sistematis. Tahapan ini merupakan tahapan yang harus dilaksanakan pada setiap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dan tidak diperkenankan melakukan shortcut atau jalur pintas dalam proses pembentukannya.

Dalam rangka memastikan agar peraturan perundang- undangan dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum maka setidaknya diperlukan dua tertib yaitu tertib dasar peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundang- undangan. Tertib dasar peraturan perundang-undangan terkait dengan asas, jenis, hierarki dan materi muatan, sementara tertib pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Pentingnya dua tertib tersebut nampak dari dicantumkanya materi-materi pokok tentang asas; jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; perencanaan, penyusunan, teknik penyusunan, pembahasan, dan pengesahan/ penetapan rancangan peraturan perundang-undangan, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan.

Atas dasar itu pembentukan Perda harus dilakukan secara taat asas, serta tahapannya. Selanjutnya agar pembentukan Perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses dan tahapan yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan,

proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh lembaga pembentuk Perda adalah proses perencanaan. Proses perencanaan ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan Perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya.<sup>1</sup> Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan teoritis, serta landasan keberlakuan suatu Perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis. Uraian tersebut dituangkanlah dalam suatu penjelasan atau keterangan atau naskah akademik.

Tahapan tersebut merupakan salah satu langkah dalam tahapan program pembentukan Perda (yang selanjutnya disebut Propemperda). Aturan mengenai tahapan dan mekanisme penyusunan Propemperda telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang- undangan, namun dalam praktiknya masih menemui berbagai kendala dan permasalahan, diantaranya: Propemperda belum sepenuhnya didasarkan pada skala prioritas; dokumen Propemperda hanya sebatas daftar judul rancangan Perda yang belum secara optimal dilandasi kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan Perda. Hal lainnya ditemukan fakta bahwa selama beberapa tahun ini di Kota Surakarta belum lagi mempunyai Perda khusus yang didalamnya mengatur mengenai materi Propemperda, selain itu pernah terjadi ada beberapa rancangan Perda yang ditarik kembali oleh Wali Kota. Kejadian-kejadian tersebut terjadi karena ketidakjelasan ketentuan Propemperda yang berlaku di Kota Surakarta, hal itu berakibat ketidakkonsistenan pelaksanaan Propemperda yang telah ditetapkan sehingga mempengaruhi Propemperda tahun berikutnya.

Berkaca pada kondisi tersebut, Sekretariat DPRD Kota Surakarta melalui Bagian Persidangan dan Perundang-undangan memfasilitasi Bapemperda DPRD Kota Surakarta dalam menyusun Rancangan Perda

---

<sup>1</sup> Produk hukum daerah lainnya adalah perwujudan dari peraturan-peraturan lain, klausanya yang ada pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

yang mengatur Tata Cara Penyusunan Propemperda. Kegiatan penyusunan Rancangan Perda, guna menunjang kinerja DPRD sekaligus Pemerintah Kota Surakarta. Penyusunan Ranperda ini nantinya diharapkan dapat menjadi bagian dari salah satu upaya Bapemperda DPRD Kota Surakarta untuk mewujudkan hukum yang responsif, menghindarkan terjadinya ketidakmampuan hukum untuk menyelesaikan persoalan dalam penyusunan Propemperda.

### ***B. Identifikasi Permasalahan***

Permasalahan yang dapat diidentifikasi dalam proses Tatacara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta adalah **Tidak dilaksanakannya perintah peraturan perundangan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.** Pemrakarsa rancangan peraturan daerah dalam mengajukan judul rancangan peraturan daerah kedalam Program Pembentukan Peraturan Daerah seringkali tidak dilampiri dengan dokumen naskah akademik/penjelasan dan rancangan peraturan daerah. Kondisi ini menyebabkan terhambatnya proses pembahasan di DPRD akibat ketiadaan kajian yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam menyusun rancangan peraturan daerah. Ketiadaan Naskah Akademik atau Keterangan/Penjelasan dapat menyebabkan terjadinya beberapa potensi permasalahan yang mengarah kepada ketidakjelasan kualitas dari rancangan peraturan daerah itu sendiri, seperti:

- a. Ketidakjelasan dan Ketidakkonsistenan: Tanpa dasar naskah akademik, rancangan perda mungkin kurang jelas dan tidak konsisten. Naskah akademik membantu menyusun argumen secara sistematis, mendukungnya dengan literatur dan penelitian, sehingga kebijakan yang diusulkan menjadi lebih terarah dan tidak keluar dari aturan hukum yang mengatur di tingkat atasnya.
- b. Kurangnya Dasar Pengetahuan Ilmiah: Naskah akademik sering kali berisi pemahaman mendalam tentang isu-isu tertentu berdasarkan penelitian ilmiah. Tanpa dasar pengetahuan yang kuat, rancangan

- perda mungkin kurang didukung oleh bukti-bukti ilmiah, dan kebijakan yang dihasilkan mungkin kurang efektif.
- c. Resistensi dan Ketidakpuasan Stakeholder: Kebijakan yang tidak didasarkan pada naskah akademik mungkin kurang dapat diterima oleh para pemangku kepentingan (stakeholder), termasuk masyarakat umum, akademisi, dan praktisi di bidang terkait. Kondisi ini dapat menyebabkan resistensi dan ketidakpuasan yang dapat merugikan implementasi kebijakan.
  - d. Tidak Optimalnya Solusi yang Diusulkan: Naskah akademik membantu mengidentifikasi berbagai alternatif solusi berdasarkan literatur dan penelitian yang relevan. Tanpa landasan akademis, rancangan perda mungkin menghasilkan solusi yang tidak optimal atau bahkan kontraproduktif terhadap tujuan yang diinginkan.
  - e. Potensi Konflik Hukum: Jika rancangan perda tidak mempertimbangkan prinsip-prinsip hukum yang berlaku dan tidak didasarkan pada analisis hukum yang komprehensif, ini dapat menyebabkan potensi konflik hukum dan ketidaksesuaian dengan peraturan yang berlaku.
  - f. Tidak Transparannya Proses Pengambilan Keputusan: Keterlibatan akademisi dan pakar dalam penyusunan naskah akademik dapat meningkatkan transparansi dan kepercayaan masyarakat terhadap proses pembuatan kebijakan. Tanpa keterlibatan ini, proses pengambilan keputusan mungkin kurang terbuka dan dapat menimbulkan kecurigaan.

Rancangan peraturan daerah tentang tata cara penyusuna Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) ini nantinya diharapkan akan mampu mengatur tentang permasalahan yang

### **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

Tujuan Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Tatacara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi terkait dengan pelaksanaan penyusunan Propemperda di Kota Surakarta.
2. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, yuridis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tatacara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta.
3. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Tatacara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang tentang Tatacara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta.

#### ***D. Metode Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah***

##### **1. Tahapan Penyusunan Peraturan Daerah**

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah melalui Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan tentang tahapan pelaksanaan penyusunan Peraturan Daerah. Adapun secara ringkas, tahapan penyusunan Peraturan Daerah dapat dirumutkan kedalam 5 (lima) tahapan sebagai berikut:

###### a) Perencanaan

Perencanaan adalah tahap dimana DPRD dan Bupati menyusun daftar Ranperda yang akan disusun ke depan. Proses ini umumnya kenal dengan istilah penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Propemperda. Penyusunan Propemperda kabupaten/kota dilaksanakan oleh DPRD kabupaten/kota dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Propempeda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Penyusunan Propemperda di tingkat Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang menangani bidang legislasi. Penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi sedangkan penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh bagian hukum pemerintah kabupaten/kota dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Secara rinci 5 tahapan yang dilalui dalam penyusunan Propemperda:

- 1) Tahap mengumpulkan masukan,
- 2) tahap pejaringan masukan,
- 3) tahap penetapan awal,
- 4) tahap pembahasan bersama,
- 5) tahap penetapan Propemperda.

Pada tahap mengumpulkan masukan, DPRD dan Pemerintah Daerah secara terpisah membuat daftar usulan Rancangan Peraturan Daerah. Hasil dari proses pengumpulan tersebut kemudian disaring/dipilih untuk kemudian ditetapkan oleh masing-masing pihak, yaitu DPRD dan Pemerintah Daerah. Tahap selanjutnya adalah pembahasan masing-masing usulan dalam forum bersama antara Pemerintah dan DPRD. Dalam tahap inilah seluruhmasukan tersebut diseleksi dan kemudian, setelah ada kesepakatan bersama, ditetapkan oleh DPRD melalui Keputusan DPRD.

b) Penyusunan

Tahap Penyusunan Ranperda merupakan tahap penyiapan sebelum sebuah Ranperda dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah. Tahap ini terdiri dari:



Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Penyusunan Ranperda adalah pembuatan rancangan peraturan pasal demi pasal dengan mengikuti ketentuan dalam lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Harmonisasi, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi adalah suatu tahapan untuk:

- 1) Memastikan bahwa RUU yang disusun telah selaras dengan:
- 2) Pancasila, UUD RI Tahun 1945, dan Undang-Undang yang lain
- 3) Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan
- 4) Menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam RUU.

c) Pembahasan

Pembahasan materi Ranperda antara DPRD dan Bupati yang bertujuan untuk saling memberikan pendapat dan masukannya. Jika Ranperda tersebut berasal dari DPRD, maka Bupati akan memberikan pendapat dan masukannya. Jika Ranperda tersebut berasal dari Bupati, maka DPRD akan memberikan masukan dan pendapatnya terhadap dokumen Ranperda yang dibahas.

1. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama kepala daerah

1. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan

1. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/ panitia/ badan/ alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan Rapat paripurna

1. Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan kepala daerah.

1. Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah.

#### d) Pengesahan

Setelah dilakukan persetujuan bersama antara DPRD dan Bupati terkait Ranperda yang dibahas bersama, Bupati wajib menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan perda dari pimpinan DPRD untuk mendapatkan noreg perda kepada Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri dan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi. Rancangan perda yang telah mendapat noreg ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah. Tahapan rinci dalam pengesahan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah tersaji pada proses dibawah ini.

- Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.
- Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- Rancangan Peraturan Daerah yang akan ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah.
- Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak ditandatangani oleh kepala daerah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.
- Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah tidak ditandatangani oleh kepala daerah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama, kalimat penge- sahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
- Kalimat pengesahan yang berbunyi harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah.

e) Pengundangan dan Penyebarluasan

Pengundangan adalah penempatan Peraturan Daerah yang telah disahkan ke dalam Lembaran Daerah (LD), yakni untuk batang tubung Perda, dan Tambahan Lembaran Daerah (TLD) yakni untuk penjelasan Perda dan lampirannya. Apabila sebuah Perda

memiliki TLD maka sebelum sebuah Perda ditempatkan dalam LD dan TLD.

## **1. Teknik Penyusunan Peraturan Daerah**

### **a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Teknik penyusunan Peraturan Daerah mengacu pada Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan sistematika dan penjabaran sebagai berikut:

- 1) Judul**
- 2) Kata Pengantar**
- 3) Daftar Isi**
- 4) Bab I, Pendahuluan**

Pendahuluan Memuat Latar Belakang, Sasaran Yang Akan Diwujudkan, Identifikasi Masalah, Tujuan Dan Kegunaan, Serta Metode Penelitian.

#### **1) Latar Belakang**

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

## 2) Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- (a) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- (b) Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- (c) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- (d) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

## 3) Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- (a) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- (b) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.

- (c) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- (d) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

#### 4) Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (focus group discussion), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebarluasan kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

## **5) Bab II, Kajian Teoretis Dan Praktik Empiris**

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

- 1) Kajian teoretis.
- 2) Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.
- 3) Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
- 4) Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- 5) Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

## **6) Bab III, Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait.**

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang- undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang- Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

## **7) Bab IV, Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis**

### **1) LandasanFilosofis**

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **2) LandasanSosiologis**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

### **3) LandasanYuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau

mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundangan Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

**8) Bab V, Jangkauan, Arah Pengaturan, Dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.**

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- 1) ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- 2) materi yang akan diatur;
- 3) ketentuan sanksi; dan
- 4) ketentuan peralihan.

**9) Bab VI, Penutup**

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

- 1) Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan

dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

2) Saran

Saran memuat antara lain:

- (a) Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.
- (b) Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
- (c) Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

**10) Daftar Pustaka**

Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.

**11) Lampiran: Rancangan Peraturan Perundang-Undangan**

**b. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 Perpres 87 Tahun 2014, Perencanaan Ranperda dimulai dengan penyusunan naskah akademik. Secara sistematis, ada baiknya tahapan penyusunan naskah akademik dilakukan melalui tahapan berikut:

1) Tahap Persiapan Penyusunan.

Tahap ini dilakukan melalui pembahasan internal di Pemerintah Daerah dan DPRD untuk membahas secara teknis-administratif dan substansi yang terkait dengan penyusunan naskah akademik. Hal-hal teknis administrasi terkait antara lain dengan pendanaan, tim penyusun, tim ahli. Pembahasan

substansi terkait dengan rumusan dan isi yang akan diatur dalam Ranperda. Penyusunan Naskah Akademik mengacu pada sistematika dan teknik penulisan yang tercantum dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, termasuk instrumen dan jenis data yang diperlukan sebagai bahan penyusunan naskah akademik.

2) Tahap Diskusi Publik.

Diskusi publik merupakan tahapan untuk menampung usulan atau masukan dari para pemangku kepentingan, seperti perguruan tinggi, pelaku usaha, lembaga swadaya masyarakat terhadap substansi yang diatur dalam Ranperda serta substansi yang akan dituangkan ke dalam naskah akademik. Tahapan ini akan menjadi proses koreksi terhadap substansi Naskah Akademik sehingga pemangku kepentingan akan merespon terhadap isu-isu yang terkait dengan judul besar dari Ranperda yang akan disusun. Tahap diskusi publik dilakukan secara optimal agar bisa mendapatkan banyak masukan dari pemangku kepentingan. Tahap diskusi publik ini juga melibatkan berbagai instansi lain baik horizontal maupun vertikal..

3) Tahap Penyusunan Naskah Awal.

Tahap ini akan menghasilkan sebuah luaran berupa rancangan naskah akademik yang secara teknik maupun substansi telah selesai dibicarakan oleh internal pemrakarsa termasuk tim pendukungnya (tim teknis dan tim ahli) sehingga dianggap telah selesai juga pembahasan di internal dalam tahap penyusunan awal.

4) Tahap Uji Sahih Naskah Awal.

Setelah tahap penyusunan draf awal naskah akademik maka sebaiknya dilakukan uji sahih terhadap naskah akademik yang telah disusun oleh pemrakarsa kepada pemangku kepentingan, antara lain kementerian/ OPD terkait, perguruan tinggi, pelaku usaha, lembaga swadaya masyarakat untuk

memastikan naskah akademik tersebut telah memenuhi kaidah-kaidah teoritis dan praktis.

5) Tahap Evaluasi Naskah.

Hasil uji sah naskah akademik digunakan untuk mengevaluasi naskah akademik yang telah disusun. Dilakukan proses rasionalisasi substansi berdasarkan masukan-masukan dalam kegiatan uji sah. Evaluasi dilakukan melalui pembahasan di internal pemrakarsa dengan tim pendukungnya untuk memastikan bahwa masukan-masukan yang menyempurnakan naskah akademik diakomodir dalam naskah akademik sehingga akan didapat naskah akademik yang baik dan benar.

6) Tahap Penyempurnaan Naskah.

Setalah naskah akademik dievaluasi berdasarkan masukan dalam tahap uji sah, maka masukan tersebut dituangkan dalam naskah akademik sebagai penyempurnaan naskah akademik. Dalam tahap ini maka tersusunlah naskah akademik yang siap untuk diajukan ke Kementerian Hukum dan HAM untuk dilakukan tahap penyelesaian.

7) Tahap Penyelarasan.

Naskah akademik yang telah disusun oleh pemrakarsa diajukan ke Menteri Hukum dan HAM untuk dilakukan penyelesaian. Namun demikian, pihak Kementerian Hukum dan HAM sebelum tahap penyelesaian pun harus pula dikoordinasikan dalam penyusunannya. Koordinasi dapat dilakukan dengan melibatkan tim Kementerian Hukum dan HAM dalam setiap tahapan di atas.

**c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan peraturan teknis sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor

12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Permendagri 80 Tahun 2015 disusun untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesesuaian Permendagri ini mengatur hanya pada bagian Produk Hukum Daerah, yang didalamnya terdiri atas Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah dan Peraturan DPRD. Substansi yang diatur terkait dengan teknik penyusunan Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana terlampir pada Lampiran II secara substansi mutatis mutandis dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

## **2. Metode Pelaksanaan Pekerjaan**

### **a) Jenis Penelitian**

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum. Penelitian hukum yang digunakan yaitu metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah menggunakan konsepsi *legis positivis*<sup>2</sup>. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata.<sup>3</sup> Menurut Soerjono Soekanto pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang

---

<sup>2</sup> Johnny Ibrahim, 2006, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 295.

<sup>3</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghilia Indonesia, Jakarta, 2001, hlm 13-14

dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>4</sup>

Melengkapi metode yuridis normatif, pendekatan dilakukan dengan yuridis empiris. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan kepustakaan yang berpedoman pada peraturan-peraturan, buku-buku atau literatur-literatur hukum serta bahan-bahan yang mempunyai hubungan permasalahan dan pembahasan.<sup>5</sup>

Metode dan pendekatan ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.

### **b) Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini lebih ditekankan kepada studi kepustakaan. Jenis data yang diperoleh dari bahan kepustakaan ini disebut dengan data sekunder yang meliputi buku-buku, jurnal dan bahan dokumenter lainnya. Data yang diperoleh dari bahan kepustakaan dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah melalui Peraturan Presiden

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat), Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13-14.

<sup>5</sup> Ibid Ronny Hanitijo Soemitro, hlm 10

- Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan tentang tahapan pelaksanaan penyusunan Peraturan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan atau menerangkan bahan hukum primer, seperti buku-buku, jurnal, hasil penelitian dan hasil karya dari para pakar yang ada hubungannya dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta.
  - c. Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan lain-lain yang relevan.

**c) Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis normatif yang menginterpretasikan secara logis, sistematis dan konsisten terhadap data dan informasi yang lebih rinci dan mendalam. Metode analisis normatif, merupakan cara menginterpretasikan dan mendiskusikan bahan hasil penelitian berdasarkan pada pengertian hukum, norma hukum, teori-teori hukum serta doktrin yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Norma hukum diperlukan sebagai premis mayor, kemudian dikorelasikan dengan fakta-fakta yang relevan (*legal facts*) yang dipakai sebagai premis minor dan melalui proses silogisme akan diperoleh kesimpulan (*conclusion*) terhadap permasalahannya.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS**

---

#### **A. Kajian Teoritis**

##### 1. Definisi dan Fungsi DPRD

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Kewajiban anggota DPRD dalam menjalankan fungsinya sebagai penyelenggaran Pemerintah Daerah adalah menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Kewajiban tentang penyerapan aspirasi masyarakat tersebut secara spesifik telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah utamanya pada pasal 161 bahwa anggota DPRD kabupaten diantaranya mempunyai kewajiban menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala, menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, dan memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa DPRD Kota memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu

###### a. Fungsi pembentukan Perda

Fungsi pembentukan Peraturan Daerah dilaksanakan secara bersama-sama dengan Walikota Surakarta baik dalam proses pembahasan, maupun penyetujuan terhadap produk peraturan daerah. Selain sebagai mitra pemerintah daerah dalam melakukan pembahasan, DPRD juga memiliki fungsi sebagai pengusul rancangan peraturan daerah yang juga disebut sebagai Peraturan Daerah Inisiatif DPRD. Dalam pelaksanaan Perda Inisiatif DPRD tersebut, penyusunan kajian/ Naskah Akademik dilakukan

sepenuhnya oleh DPRD dan kemudian diajukan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Program pembentukan Perda memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.

b. Fungsi anggaran.

Fungsi Anggaran dilaksanaan melalui kegiatan pembahasan terhadap APBD. DPRD dalam fungsi ini dapat memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda APBD yang diajukan oleh Walikota. Selain pembahasan tentang Peraturan Daerah tentang APBD, DPRD juga memiliki fungsi anggaran terhadap pembahasan Raperda Perubahan APBD dan rancangan Perda tentang Pertanggungjawaban APBD.

c. Fungsi pengawasan.

Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, Peraturan Walikota; serta kinerja Perangkat Daerah, baik yang berupa penilaian pada akhir semester maupun terhadap tindak lanjut rekomendasi temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Pasal 154 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa DPRD memiliki 10 (sepuluh) tugas dan wewenang, yaitu:

- 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 international 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; dan
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan

Pada tahun 2014, salah satu tugas dan wewenang DPRD, yaitu pemilihan bupati/walikota oleh anggota DPRD, dibatalkan melalui Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang (PERPPU) No 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Michael G. Roskin, et.al,<sup>6</sup> menjelaskan fungsi dari kekuasaan legislatif terdiri dari lima aspek, yaitu Pembuat Peraturan Perundang-Undangan (*Lawmaking*), Bekerja dengan pendekatan konstituen (*Constituency Work*), mengawasi jalannya pelaksanaan Undang-Undang (*Supervision and Critism Government*), Pendidikan (*Education*), dan Perwakilan (*Representation*).

- a. *Lawmaking* adalah fungsi membuat undang-undang. Di Indonesia, lembaga legislatif dapat mengajukan rancangan undang-undang melalui mekanisme hak inisiatif. Hak inisiatif digunakan oleh lembaga legislatif untuk melakukan tahapan pengajuan usulan

---

<sup>6</sup> Michael G. Roskin .Political Science: An Introduction, Global Edition. 2016. Pearson.

rancangan Undang-Undang Dasar (RUU) atau rancangan Peraturan Daerah dari Presiden atau Pemerintah (termasuk Pemerintah Daerah).

- b. *Constituency Work* adalah fungsi badan legislatif untuk bekerja bagi para pemilihnya. Pemilihan anggota legislatif yang berbasis kewilayahan memberikan konsekuensi terhadap anggota legislatif terpilih untuk memperhatikan kondisi pembangunan dari konstituennya. Pembangunan tersebut baik yang bersifat pembangunan sosial, ekonomi, ekologi, infrastruktur maupun SDM
- c. *Supervision and Criticism Government*, berarti fungsi legislatif untuk mengawasi jalannya pelaksanaan undang-undang oleh presiden. Dalam menjalankan fungsi ini, DPR melakukannya melalui acara dengar pendapat, interpelasi, angket, maupun mengeluarkan mosi kepada presiden/perdana menteri.
- d. *Education*, adalah fungsi anggota legislatif untuk memberikan pendidikan politik yang baik kepada masyarakat. Fungsi ini melekat secara informal kepada anggota legislatif dengan memberikan contoh yang baik dalam menjalankan roda pemerintahan.
- e. *Representation*, merupakan fungsi dari anggota legislatif untuk mewakili rakyat. Kehadiran legislatif sebagai bagian terhadap kontrol pemerintah memberikan ruang kepada mereka untuk menyerap aspirasi dan masukan dari masyarakat.

Penjabaran tentang fungsi DPRD sebagaimana disebutkan oleh Michael G. Roskin telah diakomodir dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Dan Kota. Kelima unsur diatas diterjemahkan dalam 3 fungsi anggota DPRD yaitu Fungsi Legislasi; Fungsi Anggaran; dan Fungsi Pengawasan.

- 1. Fungsi legislasi adalah kewenangan membentuk undang-undang (legislative power). Dalam PP 12 tahun 2018 fungsi ini secara jelas disebutkan sebagai fungsi pembentukan Perda. Fungsi ini

dilaksanakan dengan cara: (1) menyusun program pembentukan Perda bersama Kepala Daerah; (2) membahas bersama Kepala Daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda; dan (3) mengajukan usul rancangan Perda (pasal 3). Penyusunan perda dapat dilakukan melalui mekanisme pengajuan dari pihak legislatif maupun pihak eksekutif. Pengajuan Perda yang berasal dari pihak legislatif dapat dilakukan melalui Anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda yang dikoordinasikan oleh Bapemperda.

2. Fungsi anggaran adalah penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama pemerintah daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD terlibat secara aktif, proaktif, sebagai legitimator usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah. Fungsi APBD sebagai fungsi kebijakan fiskal (fungsi alokasi, fungsi distribusi, serta fungsi stabilisasi); APBD sebagai fungsi investasi daerah; APBD sebagai fungsi manajemen pemerintahan daerah (fungsi perencanaan, fungsi otorisasi, fungsi pengawasan). Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara: (1) membahas kebijakan umum APBD dan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disusun oleh Kepala Daerah berdasarkan rencana kerja Pemerintah Daerah; (2) membahas rancangan Perda tentang APBD; (3) membahas rancangan Perda tentang perubahan APBD; dan (4) membahas rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD (pasal 15).
3. Fungsi Pengawasan sebagaimana tercatum dalam pasal 21 PP 12 tahun 2018 diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan Kepala Daerah; pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Pengawasan dapat dilaksanakan melalui: rapat kerja komisi dengan Pemerintah Daerah; kegiatan kunjungan kerja; rapat dengar pendapat umum; dan pengaduan masyarakat.

## 2. Program Pembentukan Peraturan Daerah

Kewenangan membentuk Perda merupakan implementasi dari kemandirian daerah dan hak konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Pemberian kewenangan dan hak konstitusional untuk membuat Perda menunjukkan adanya peluang bagi daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri demi memajukan dan memberdayakan daerahnya. Dalam hal ini Perda menjadi salah satu elemen dasar dalam pelaksanaan desentralisasi. Keberadaan Perda juga merupakan implementasi sistem representasi dalam perumusan kebijakan di tingkat Pemerintahan Daerah.

Perumusan kebijakan tentang penyusunan peraturan daerah dimulai dari proses perencanaan. Proses perencanaan tersebut secara normatif sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebut dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah atau Propemperda. Tahap perencanaan pada fungsi pembentukan Perda di DPRD dipegang oleh alat kelengkapan DPRD yaitu Bapemperda. Bapemperda memiliki nilai strategis dalam pembentukan Perda. Sesuai tugas dan wewenangnya sangat menentukan diterima atau ditolaknya usulan rancangan Perda untuk menjadi prioritas. Fungsi itu menunjukkan penguatan fungsi pembentukan Perda pada DPRD.

Pemerintahan Daerah dalam menyusun Propemperda perlu memperhatikan ketentuan peraturan perundangundangan, yang penyusunannya harus mendasarkan kepada metode dan parameter tertentu, mengingat Perda yang akan dibentuk tersebut merupakan bagian integral dari sistem peraturan perundangundangan yang tersusun secara hierarki yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi serta ketertiban umum. Semua yang menjadi dasar juga perlu diperhatikan tersebut harus dilaksanakan semua pihak mengingat kedudukan Perda yang menjadi salah satu sub sistem dalam sistem hukum nasional. Daftar rancangan perda yang dimuat dalam propemperda setidaknya

mengacu kepada 4 (empat) kriteria sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 15 Permendagri 80 Tahun 2015, yaitu:

1. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
2. rencana pembangunan daerah;
3. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
4. aspirasi masyarakat daerah.

### 3. Badan Pembentukan Peraturan Daerah

Badan Pembentukan Peraturan Daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD yang dipimpin oleh seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua. Susunan dan keanggotaan Badan Pembentukan Peraturan Daerah dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang. Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah diusulkan masing-masing fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggotanya dan pemerataan jumlah anggota komisi. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris Badan Pembentukan Peraturan Daerah bukan anggota.

Pimpinan Pembentukan Peraturan Daerah terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan satu (satu) orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat. Jumlah Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah setara dengan jumlah Anggota satu komisi di DPRD. Masa jabatan pimpinan Badan Pembentukan Peraturan Daerah paling lama  $2\frac{1}{2}$  (dua setengah) tahun dan masa keanggotaan Badan Pembentukan Peraturan Daerah dapat diganti pada setiap tahun anggaran.

Badan Pembentukan Peraturan Daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. menyusun rancangan program pembentukan Perda yang memuat daftar urut rancangan Perda berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda disertai alasan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;

- b. mengoordinasikan penyusunan program pembentukan Perda antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
- c. menyiapkan rancangan Perda yang berasal dari DPRD yang merupakan usulan Bapemperda berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- d. melakukan pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan Perda disampaikan kepada Pimpinan DPRD;
- e. mengikuti pembahasan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah;
- f. memberikan pertimbangan terhadap usulan penyusunan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah di luar program pembentukan Perda;
- g. memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD terhadap rancangan Perda yang berasal dari Pemerintah Daerah;
- h. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan Perda melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- i. memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD atas rancangan Perda yang ditugaskan oleh badan musyawarah;
- j. melakukan kajian Perda; dan
- k. membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD dan menginventarisasi permasalahan dalam pembentukan Perda sebagai bahan bagi komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

#### 4. Badan Musyawarah DPRD

Badan Musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD bersifat tetap yang dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Susunan keanggotaan Badan Musyawarah ditetapkan dalam rapat paripurna setelah terbentuknya Pimpinan DPRD, Komisi, Badan Anggaran, dan Fraksi. Badan Musyawarah terdiri atas unsur-unsur fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan paling banyak ½

(satu per dua) dari jumlah anggota DPRD. Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah pimpinan Badan Musyawarah merangkap anggota. Adapun Sekretaris DPRD karena jabatannya merupakan Sekretaris Badan Musyawarah bukan anggota.

Badan Musyawarah DPRD berdasarkan Peraturan DPRD Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib DPRD Kota Surakarta mempunyai tugas dan wewenang:

- a. mengoordinasikan sinkronisasi penyusunan rencana kerja tahunan dan 5 (lima) tahunan DPRD dari seluruh rencana kerja alat kelengkapan DPRD;
- b. menetapkan agenda DPRD untuk 1 (satu) tahun masa sidang, sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian rancangan Perda;
- c. memberikan pendapat kepada Pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;
- d. meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan atau penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
- e. menetapkan jadwal acara rapat DPRD;
- f. memberi saran atau pendapat untuk memperlancar kegiatan DPRD;
- g. merekomendasikan pembentukan panitia khusus; dan
- h. melaksanakan tugas lain yang diputuskan dalam rapat paripurna.

## 5. Teknik Penyusunan Peraturan Daerah

### **a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Teknik penyusunan Peraturan Daerah mengacu pada Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan sistematika dan penjabaran sebagai berikut:

- 1) Judul**
- 2) Kata Pengantar**
- 3) Daftar Isi**

#### **4) Bab I, Pendahuluan**

Pendahuluan Memuat Latar Belakang, Sasaran Yang Akan Diwujudkan, Identifikasi Masalah, Tujuan Dan Kegunaan, Serta Metode Penelitian.

##### **5) Latar Belakang**

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

##### **6) Identifikasi Masalah**

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- (e) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- (f) Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.

- (g) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
  - (h) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.
- 7) Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- (e) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- (f) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- (g) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- (h) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

8) Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan

metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (focus group discussion), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang- undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebarluasan kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

## **5) Bab II, Kajian Teoretis Dan Praktik Empiris**

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

- 1) Kajian teoretis.
- 2) Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.
- 3) Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.

- 4) Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- 5) Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

**6) Bab III, Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait.**

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang- undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang- Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

## **7) Bab IV, Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis**

### **1) LandasanFilosofis**

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **2) LandasanSosiologis**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

### **3) LandasanYuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

**8) Bab V, Jangkauan, Arah Pengaturan, Dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.**

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- 5) ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- 6) materiyangakandiatur;
- 7) ketentuansanksi; dan
- 8) ketentuan peralihan.

**9) Bab VI, Penutup**

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

**3) Simpulan**

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

**4) Saran**

Saran memuat antara lain:

- (d) Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.
- (e) Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan

Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.

- (f) Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

#### **10) Daftar Pustaka**

Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.

#### **11) Lampiran: Rancangan Peraturan Perundang-Undangan**

##### **b. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 Perpres 87 Tahun 2014, Perencanaan Ranperda dimulai dengan penyusunan naskah akademik. Secara sistematis, ada baiknya tahapan penyusunan naskah akademik dilakukan melalui tahapan berikut:

###### **1) Tahap Persiapan Penyusunan.**

Tahap ini dilakukan melalui pembahasan internal di Pemerintah Daerah dan DPRD untuk membahas secara teknis- administratif dan substansi yang terkait dengan penyusunan naskah akademik. Hal-hal teknis administrasi terkait antara lain dengan pendanaan, tim penyusun, tim ahli. Pembahasan substansi terkait dengan rumusan dan isi yang akan diatur dalam Ranperda. Penyusunan Naskah Akademik mengacu pada sistematika dan teknik penulisan yang tercantum dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, termasuk instrumen dan jenis data yang diperlukan sebagai bahan penyusunan naskah akademik.

###### **2) Tahap Diskusi Publik.**

Diskusi publik merupakan tahapan untuk menampung usulan atau masukan dari para pemangku kepentingan, seperti perguruan tinggi, pelaku usaha, lembaga swadaya masyarakat terhadap substansi yang diatur dalam Ranperda serta substansi yang akan dituangkan ke dalam naskah akademik. Tahapan ini akan menjadi proses koreksi terhadap substansi Naskah Akademik sehingga pemangku kepentingan akan merespon terhadap isu-isu yang terkait dengan judul besar dari Ranperda yang akan disusun. Tahap diskusi publik dilakukan secara optimal agar bisa mendapatkan banyak masukan dari pemangku kepentingan. Tahap diskusi publik ini juga melibatkan berbagai instansi lain baik horizontal maupun vertikal..

3) Tahap Penyusunan Naskah Awal.

Tahap ini akan menghasilkan sebuah luaran berupa rancangan naskah akademik yang secara teknik maupun substansi telah selesai dibicarakan oleh internal pemrakarsa termasuk tim pendukungnya (tim teknis dan tim ahli) sehingga dianggap telah selesai juga pembahasan di internal dalam tahap penyusunan awal.

4) Tahap Uji Sahih Naskah Awal.

Setelah tahap penyusunan draf awal naskah akademik maka sebaiknya dilakukan uji sahih terhadap naskah akademik yang telah disusun oleh pemrakarsa kepada pemangku kepentingan, antara lain kementerian/ OPD terkait, perguruan tinggi, pelaku usaha, lembaga swadaya masyarakat untuk memastikan naskah akademik tersebut telah memenuhi kaidah-kaidah teoritis dan praktis.

5) Tahap Evaluasi Naskah.

Hasil uji sahih naskah akademik digunakan untuk mengevaluasi naskah akademik yang telah disusun. Dilakukan proses rasionalisasi substansi berdasarkan masukan-masukan dalam kegiatan uji sahih. Evaluasi

dilakukan melalui pembahasan di internal pemrakarsa dengan tim pendukungnya untuk memastikan bahwa masukan-masukan yang menyempurnakan naskah akademik diakomodir dalam naskah akademik sehingga akan didapat naskah akademik yang baik dan benar.

6) Tahap Penyempurnaan Naskah.

Setalah naskah akademik dievaluasi berdasarkan masukan dalam tahap uji sahih, maka masukan tersebut dituangkan dalam naskah akademik sebagai penyempurnaan naskah akademik. Dalam tahap ini maka tersusunlah naskah akademik yang siap untuk diajukan ke Kementerian Hukum dan HAM untuk dilakukan tahap penyelarasaran.

7) Tahap Penyelarasaran.

Naskah akademik yang telah disusun oleh pemrakarsa diajukan ke Menteri Hukum dan HAM untuk dilakukan penyelarasaran. Namun demikian, pihak Kementerian Hukum dan HAM sebelum tahap penyelarasaran pun harus pula dikoordinasikan dalam penyusunannya. Koordinasi dapat dilakukan dengan melibatkan tim Kementerian Hukum dan HAM dalam setiap tahapan di atas.

**c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan peraturan teknis sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Permendagri 80 Tahun 2015 disusun untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang

lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan Permendagri ini mengatur hanya pada bagian Produk Hukum Daerah, yang didalamnya terdiri atas Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah dan Peraturan DPRD. Substansi yang diatur terkait dengan teknik penyusunan Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana terlampir pada Lampiran II secara substansi mutatis mutandis dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

### ***B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Penyusunan Norma***

Naskah akademik tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Secara normatif memperhatikan terhadap jenis dan jenjang hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas formal dan asas material, sebagai berikut:

- a. **Bersifat umum** dan **komprehensif**. Peraturan perundangan hendaknya memuat kajian yang berifat lengkap, luas dan tidak bersifat multi tafsir.
- b. **Bersifat universal**, karena ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu.
- c. **Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri**. Adalah lazim bagi suatu peraturan perundang-undangan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukan peninjauan kembali.

Istilah perundang-undangan (*legal drafting*) merupakan istilah yang lazim dipakai dalam khasanah akademis maupun praktis yaitu penyusunan konsep atau hukum perancangan tentang topik yang akan diatur melalui peraturan daerah. Lebih jelasnya adalah cara penyusunan rancangan peraturan sesuai tuntutan, teori, asas, dan kaidah

perancangan peraturan daerah. Dalam kerangka pembentukan peraturan, *legal drafting* memperhatikan asas pembentukan Peraturan Daerah yang baik, meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a. Kejelasan tujuan.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.
- d. Dapat dilaksanakan.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
- f. Kejelasan rumusan, dan
- g. Keterbukaan (Sugeng Istanto, 2007, h.20)<sup>7</sup>.

Penjelasan dari masing-masing asas tersebut, dikemukakan secara ringkas sebagai berikut :

- a. Asas kejelasan tujuan:** setiap pembentukan peraturan perundangan harus mempunyai tujuan yang jelas dan hendak dicapai..
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat:** setiap jenis peraturan daerah harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan daerah yang berwenang. Peraturan daerah tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila bertentangan dengan ketentuan yang dibuat oleh lembaga/pejabat atau peraturan yang lebih tinggi.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan:** dalam pembentukan peraturan daerah harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan daerahnya..
- d. Asas dapat dilaksanakan:** setiap pembentukan peraturan daerah harus memperhitungkan efektivitas peraturan daerah tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Hal ini sudah tercantum naskah ini.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan:** setiap pembentukan peraturan daerah yang dibuat memang karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

---

<sup>7</sup> F. Sugeng Istanto, Penelitian Hukum, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007

- f. **Asas kejelasan rumusan:** setiap peraturan daerah harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan daerah, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. **Asas keterbukaan:** dalam proses pembentukan peraturan daerah mulai perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan, seluruh lapisan masyarakat perlu diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengetahui dan memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan daerah agar peraturan yang terbentuk menjadi populis dan efektif.

Disamping beberapa asas tersebut, dalam kerangka pembentukan peraturan daerah dibentuk berdasarkan beberapa asas sebagai berikut :

- a. **Asas Tata Susunan Peraturan Daerah** (*lex superior derogate lex inferiori*) yaitu peraturan daerah yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah yang lebih tinggi. Dalam hal ini, penyusunan Raperda tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.
- b. **Asas *lex specialis derogate lex generalis*** : peraturan daerah yang lebih khusus mengesampingkan peraturan daerah yang lebih umum.
- c. **Asas *lex posterior derogate lex priori*** : peraturan daerah yang lahir kemudian mengesampingkan peraturan daerah yang lahir terlebih dahulu jika materi yang diatur peraturan daerah tersebut sama.
- d. **Asas Keadilan:** setiap peraturan daerah harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.
- e. **Asas Kepastian hukum:** setiap peraturan daerah harus dapat menjamin kepastian hukum dalam upaya menciptakan ketertiban dalam masyarakat.
- f. **Asas Pengayoman:** setiap peraturan daerah harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

- g. **Asas Mengutamakan Kepentingan Umum:** dalam peraturan daerah harus memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan dengan mengutamakan kepentingan umum.
- h. **Asas Kebhinekatunggalikaan:** materi muatan peraturan daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, sistem nilai masyarakat daerah, khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan masyarakat

### ***C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat***

Pemerintah Kota Surakarta kendati belum memiliki Peraturan Daerah yang mengatur tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda akan teapi dalam proses penyusunan Peraturan Daerah selama ini telah mengacu kepada Peraturan Normatif tentang Pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah terakhir kali melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah terakhir kali melalui Peraturan Menteri Dalem Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Tahapan pembentukan peraturan daerah yang terjadi di Kota Surakarta telah dijalankan sesuai dengan peraturan yang berlaku kendati secara kualitas belum sepenuhnya baik.

Salah satu kekurangan yang masih dihadapi oleh DPRD Kota Surakarta maupun Pemerintah Kota Surakarta, yaitu masih belum dibentuknya Tim Analis Kebutuhan Perda. Tim padahal sudah diwajibkan agar dibentuk sejak terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah. Analisis Kebutuhan Perda yang selanjutnya disingkat AKP adalah mekanisme penyusunan Propemperda dalam rangka pembentukan Perda yang berbasis pada kewenangan Daerah, urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah, penyelenggaraan pembangunan daerah dan kebutuhan masyarakat.

Kekurangan lainnya adalah Tidak dilaksanakannya perintah peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pemrakarsa rancangan peraturan daerah dalam mengajukan judul rancangan peraturan daerah kedalam Program Pembentukan Peraturan Daerah seringkali tidak dilampiri dengan dokumen naskah akademik/penjelasan dan rancangan peraturan daerah. Kondisi ini menyebabkan terhambatnya proses pembahasan di DPRD akibat ketiadaan kajian yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam menyusun rancangan peraturan daerah. Ketiadaan Naskah Akademik atau Keterangan/Penjelasan dapat menyebabkan terjadinya beberapa potensi permasalahan yang mengarah kepada ketidakjelasan kualitas dari rancangan peraturan daerah itu sendiri, seperti:

- a. Ketidakjelasan dan Ketidakkonsistenan: Tanpa dasar naskah akademik, rancangan perda mungkin kurang jelas dan tidak konsisten. Naskah akademik membantu menyusun argumen secara sistematis, mendukungnya dengan literatur dan penelitian, sehingga kebijakan yang diusulkan menjadi lebih terarah dan tidak keluar dari aturan hukum yang mengatur di tingkat atasnya.
- b. Kurangnya Dasar Pengetahuan Ilmiah: Naskah akademik sering kali berisi pemahaman mendalam tentang isu-isu tertentu berdasarkan penelitian ilmiah. Tanpa dasar pengetahuan yang kuat, rancangan perda mungkin kurang didukung oleh bukti-bukti ilmiah, dan kebijakan yang dihasilkan mungkin kurang efektif.
- c. Resistensi dan Ketidakpuasan Stakeholder: Kebijakan yang tidak didasarkan pada naskah akademik mungkin kurang dapat diterima oleh para pemangku kepentingan (stakeholder), termasuk masyarakat

umum, akademisi, dan praktisi di bidang terkait. Kondisi ini dapat menyebabkan resistensi dan ketidakpuasan yang dapat merugikan implementasi kebijakan.

- d. Tidak Optimalnya Solusi yang Diusulkan: Naskah akademik membantu mengidentifikasi berbagai alternatif solusi berdasarkan literatur dan penelitian yang relevan. Tanpa landasan akademis, rancangan perda mungkin menghasilkan solusi yang tidak optimal atau bahkan kontraproduktif terhadap tujuan yang diinginkan.
- e. Potensi Konflik Hukum: Jika rancangan perda tidak mempertimbangkan prinsip-prinsip hukum yang berlaku dan tidak didasarkan pada analisis hukum yang komprehensif, ini dapat menyebabkan potensi konflik hukum dan ketidaksesuaian dengan peraturan yang berlaku.
- f. Tidak Transparannya Proses Pengambilan Keputusan: Keterlibatan akademisi dan pakar dalam penyusunan naskah akademik dapat meningkatkan transparansi dan kepercayaan masyarakat terhadap proses pembuatan kebijakan. Tanpa keterlibatan ini, proses pengambilan keputusan mungkin kurang terbuka dan dapat menimbulkan kecurigaan.

***D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang Atau Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.***

Dibentuknya Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Peraturan Daerah akan menjadi regulasi yang mengarahkan mekanisme dan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam perencanaan program pembentukan Perda secara terencana, terpadu dan sistematis. Kehadiran Perda ini diperlukan sebagai pedoman yang akan menjadi sarana dalam memfasilitasi terwujudnya pelaksanaan perencanaan produk hukum daerah yang sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan sehingga menghasilkan produk hukum yang baik serta sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mencapai keberhasilan pelaksanaan tata cara penyusunan Propemperda, diperlukan dukungan sumber daya manusia. Sumber daya manusia merupakan faktor yang menentukan, keberadaan dan kecukupannya merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan program tersebut. Hal itu dikarenakan sebagian besar aktivitas menajemen tertuju kepada masalah-masalah manusianya, agar mereka memiliki sikap yang tepat, semangat yang baik, mampu menggunakan cara-cara kerja dan sarana-sarana lainnya dengan baik pula.

Dukungan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan, tenaga ahli yang menguasai substansi Perda dan sumber daya manusia pada jajaran birokrasi di daerah, serta didukung kerja sama dengan perguruan tinggi, kalangan profesional, aktivis dan praktisi hukum di daerah, serta keterlibatan masyarakat akan turut menentukan keberhasilan pengelolaan Propemperda. Semua cakupan di atas, memerlukan penyelenggaraan mekanisme koordinasi yang harmonis, tertib dan teratur, sehingga dapat mengeliminir tumpang tindih materi/substansi, juga penetapannya. Prioritas utama dalam pembentukan Perda, yaitu urgensi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat Kota Surakarta. Akhirnya target output ataupun outcome dari Propemperda akan tercapai dari segi kualitas maupun kuantitas apabila terwujudnya Perda yang mampu menunjang pembangunan hukum baik tingkat daerah maupun nasional.

## **BAB III**

# **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

---

### **A. Undang-Undang Dasar 1945**

Berdasarkan konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah diamanemen, kekuasaan penyelenggaraan negara tidak lagi terpusat pada Presiden. Paling tidak nampak pada kewenangan kekuasaan membentuk Undang-Undang, dipegang oleh DPR. Sejalan dengan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, DPRD mempunyai fungsi kuat dalam pembentukan produk hukum daerah termasuk pembentukan Perda bersama-sama dengan Kepala Daerah.

Begitu pula dengan eksistensi Perda, menurut UUD 1945 hasil amandemen, Perda sudah dikukuhkan secara konstitusional sebagai salah satu peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Ketentuan tersebut menjadi dasar yuridis bagi daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam hal ini terjadi pemencaran kewenangan (*spreiding van machten*) dalam membentuk peraturan perundang-undangan kepada daerah otonom, inilah yang salah satunya menghasilkan bentuk peraturan berupa Perda. Perda dimaksud bukan sekadar peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan di atasnya, akan tetapi lebih dari itu harus mampu menyerap dan menampung kondisi khusus daerah untuk kemandirian daerah (*zelfstandingheid*) dan aspirasi masyarakat lokal. Hal itu menjadi ciri utama (sebagai pengenal) adanya satuan pemerintahan otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya secara mandiri.

Konsep otonomi memberikan kekuasaan pada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Namun demikian otonomi harus diselenggarakan dan dijalankan pada jalur yang telah ditetapkan, yaitu

pemerintahan daerah harus semakin melayani, dan yang terpenting tidak mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang luas tersebut tentunya harus dipahami sebagai sarana yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dalam rangka mencapai kesejahteraan dan keadilan sosial.<sup>8</sup> Dalam upaya tersebut, pemerintah daerah membutuhkan peraturan perundangan yang disebut Perda untuk mengatur persoalan yang timbul di daerah sesuai dengan keistimewaan daerah masing-masing menuju terwujudnya cita-cita daerah. Perda juga dikenal dengan “local rule” (aturan lokal), yakni sebagai “*a rule based on the physical condition of a state and the character, costum, and beliefs of its people*” atau peraturan yang berlaku berdasarkan kenyataan fisik atau kondisi, karakter, dan kebiasaan masyarakat atau orang-orang di suatu daerah.

Melalui kewenangan daerah otonom dalam membentuk Perda, maka semua aspirasi masyarakat lokal dapat ditampung oleh Perda. Dalam hal ini memposisikan fungsi Perda selaku penampung kondisi khusus di daerah atau ciri khas daerah masing-masing. Indikator normatif ini yang kemudian dapat disertakan secara teoritik dengan “pluralism hukum”. Kearifan rakyat (*folkwisdom*) harus pula dijadikan pijakan dalam pembentukan norma hukum (*rechtsnorm*) yang termuat dalam Perda. Dengan demikian maka substansi Perda harus mampu menampung kondisi khusus daerah berdasarkan harapan-harapan (ekspektasi) masyarakatnya, sehingga pada gilirannya Perda lebih meyakinkan masyarakat sebagai instrumen hukum yang dapat melindungi hak-hak dan kepentingan-kepentingannya.

---

<sup>8</sup> Rujukan pelaksanaannya diatur diantaranya pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, yaitu bahwa materi pengaturan dalam Perda berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

**B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Dalam menyelenggarakan pembentukan Perda, Pemerintahan Daerah harus tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan diatur serangkaian asas yang harus dipedomani dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu meliputi asas: kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Adapun menyangkut materinya diatur dalam Pasal 6, harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Kedua pasal yaitu Pasal 5 dan Pasal 6 tersebut, merupakan norma yang harus menjadi pedoman atau rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Selain asas-asas yang disebutkan dalam kedua pasal tersebut, secara ilmu pengetahuan

perundang-undangan juga harus memperhatikan asas-asas umum lainnya, seperti: *lex posterior derogat legi priori* atau *lex posterior derogat legi anteriori* yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama; atau *lex specialis derogate legi generali*, peraturan perundang-undangan yang khusus lebih didahului berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang umum; dan *lex superior derogat legi inferior* peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Asas-asas umum seperti itu juga harus menjadi pedoman, misalnya dalam pembentukan Perda, maka suatu Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketaatan atas semua asas-asas tersebut akan menjadi salah satu parameter seberapa baik Perda yang dibuat.

Dalam rangka memastikan agar peraturan perundangundangan dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum maka setidaknya diperlukan dua tertib yaitu tertib dasar peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundangundangan. Tertib dasar peraturan perundang-undangan terkait dengan asas, jenis, hierarki dan materi muatan, sementara tertib pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Kedua hal tersebut sangat penting dan menjadi prasyarat suatu peraturan perundang-undangan yang baik.

Dalam rangka terbentuknya Perda dipersyaratkan adanya suatu kesepakatan antara Kepala Daerah dengan DPRD, sebagaimana dapat dilihat dari klausula “Dengan Persetujuan Bersama DPRD dan Kepala Daerah Memutuskan: Menetapkan”. Oleh karenanya, sebagai produk hukum daerah, Perda mempunyai kekuatan hukum sebagaimana peraturan perundang-undangan, namun hirarkinya berada pada level terbawah, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UndangUndang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang undangan. Namun

demikian ada juga perbedaannya, yaitu sifat dan daya lakunya, terbatas hanya berlaku untuk satu daerah tertentu saja.

Sebagaimana dijelaskan di atas, Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, dimana menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdapat 7 (tujuh) jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang meliputi: Undang-Undang Dasar 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; UndangUndang atau Perpu; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Melihat hierarki tersebut, Perda Kabupaten/Kota memiliki kedudukan yang paling rendah dibanding dengan peraturan perundangundangan yang lainnya, dimana Perda Kabupaten/Kota tersebut berada pada urutan ke 7 (tujuh). Hal tersebut berbeda dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menempatkan Peraturan Desa di bawah Perda Kabupaten/Kota. Menurut Zainal Arifin Hoesin, walaupun Perda berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan tetapi keberadaanya harus tetap dalam kerangka pelaksanaan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>9</sup>

Dalam kerangka kajian dan evaluasi, tata urutan peraturan perundang-undangan, akan dikaji atau dievaluasi dari perspektif jenjang norma atau teori *stufenbau* (*stufenbau des rechts theorie*) yang digagas oleh Hans Kelsen, yaitu sebagai berikut:

“Setiap kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*stufenbau des rechts*), dipuncak *stufenbau* terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental yang disebut *grundnorm*. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah umum), yang selanjutnya dipolesifikasi menjadi norma nyata (*concrettenorm*).”

Mengenai hal yang sama, Maria Farida Indrati menjelaskan lebih lanjut bahwa:

---

<sup>9</sup> Zainal Arifin Hoesin, 2009 *Judicial Review Di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Rajawali Pers, Jakarta. hhm 272.

“norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, dan suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat lagi ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (grundnorm).

Dengan merujuk pada teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, maka pendapat Jimly Asshiddiqie beralasan, bahwa berdasarkan teori jenjang norma, kedudukan Perda berada pada jenjang yang terendah, yakni *Verordnung and autonomie satzung* (aturan pelaksanaan atau peraturan otonomi). Dengan demikian Perda tidak termasuk di dalam kelompok norma *fomallegesetz* (Undang-Undang dalam arti formal). Kewenangan yang dimiliki oleh DPRD bukanlah kewenangan legislatif, melainkan kewenangan membentuk Perda (kelompok Undang-Undang dalam arti materil), karena kewenangan legislatif hanya dimiliki DPR. Mengingat dalam konstruksi negara kesatuan, hanya ada satu kekuasaan yang berwenang untuk membuat Undang-Undang yang berlaku untuk di negara yaitu lembaga legislatif pusat (DPR), sedangkan Pemerintah Daerah dan DPRD hanya melaksanakan atau menyesuaikan dengan Undang-Undang dari pemerintah pusat. Dengan demikian produk DPR merupakan sebuah *legislative act* dalam bentuk Undang-Undang (*statute/wet/act*), sedangkan produk DPRD adalah Perda yang berlaku lokal di suatu daerah.

Adanya rincian dari hierarki peraturan perundang-undangan, pada prinsipnya juga mempengaruhi materi muatan. Materi muatan ini sangat bergantung pada jenis, fungsi dan kedudukan peraturan perundang-undangan dalam hierarki tersebut. Materi muatan dari Undang-Undang pastilah berbeda dengan materi muatan Peraturan Pemerintah. Dari sekian perbedaan tersebut, persamaannya hanya dalam penerapan asas.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, hal. 235

Pembentukan Perda tentunya melewati proses dan tahapantahapan layaknya dalam proses pembentukan peraturan perundangundangan. Tahapan tersebut merupakan penjabaran lebih lanjut dari norma Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mendefenisikan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakupi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

Merujuk kepada ketentuan tersebut maka tahapan-tahapan itu wajib dilalui agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memenuhi syarat formal. Pengabaian atas tahapan-tahapan yang telah ditetapkan dapat mengakibatkan suatu peraturan perundangundangan cacat secara formal.

Tahapan perencanaan merupakan tahapan awal dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Perencanaan memegang peranan penting dalam menentukan keberhasilan pencapaian tujuan yang dicita-citakan. Keberhasilan suatu kegiatan atau tindakan akan tergantung pada perencanaan yang telah dilakukan. Dalam konteks pembentukan Perda Kabupaten/Kota, maka acuan yang harus diperhatikan yaitu ketentuan Pasal 39, yaitu bahwa: perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (disingkat Prolegda). Adapun pengertian Prolegda sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 10, adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Kelanjutan dari norma Prolegda tersebut diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 pengaturan Prolegda Provinsi, dan Pasal 39 sampai dengan Pasal 41 pengaturan Prolegda Kabupaten/Kota. Ketentuannya bersifat pokok-pokoknya saja, dan untuk tahapantahapan penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota secara *mutatis mutandis*

ketentuan yang diatur untuk penyusunan Prolegda Provinsi, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 40

Penjabaran dan pengaturan teknis yang lebih khusus mengenai penyusunan Prolegda, dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Pemerintah Daerah harusnya dalam pengaturan penyusunan Prolegda ini tidak berbeda-beda dalam menerjemahkan menuangkannya dalam Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda/Prolegda. Semua pemangku kepentingan harus dapat memahami bahwa Prolegda sebagai dasar dalam pembentukan Perda yang dibutuhkan dalam kurun waktu tahun anggaran tertentu. Dengan demikian maka Prolegda harus didasarkan pada analisis kebutuhan dan kondisi daerah, sehingga tidak akan ada lagi Perda yang tumpang tindih sebab Prolegda bisa dijadikan acuan terkait keperluan pembentukan Perda. Program pembentukan Perda dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan menggunakan istilah Prolegda<sup>11</sup>

Mengingat sangat pentingnya peran DPRD dalam membentuk Perda, maka penyusunan Propemperda menjadi syarat yang sangat penting atau *conditio sine qua non* (syarat mutlak) untuk dilakukan. Hal itu menunjukkan keberadaan Propemperda yang sangat penting dalam pembentukan Perda, artinya tidak ada Perda tanpa melalui Propemperda.

Pembahasan rancangan Perda dalam satu tahun harus berdasarkan Propemperda, mengingat ketentuan tersebut maka Propemperda itu menjadi dasar yang kuat dalam pembentukan Perda, hal itu bermakna dalam penyusunan kebijakan dan pembangunan hukum lokal untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan, harus terencana, terpadu, dan sistematis. Langkah selanjutnya setelah terbentuknya Propemperda yaitu penyusunan, pembahasan rancangan Perda kemudian penetapan dan pengundangannya. Keseluruhan

---

<sup>11</sup> Berbeda dengan istilah yang dipakai dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Propemperda. Perubahan tersebut secara yuridis konstitusional, yuridis formal, dan teoritis sangat masuk akal, sehingga untuk selanjutnya istilah perencanaan pembentukan Perda menggunakan istilah Propemperda.

rangkaian proses tersebut harus ada dalam keterpaduan dua organ yaitu DPRD dan Kepala Daerah.

Keterpaduan kerja sama diantara dua organ tersebut harus bermula pada saat penyusunan Propemperda. Dalam mekanisme penyeleksian dalam penyusunan Propemperda sebatas pembahasan singkat seperti pembahasan usulan judul-judul besarnya saja, seperti penetapan target regulasi yang akan dihasilkan dalam satu tahun, karena pendalaman substansi rancangan perda akan ada di materi yang akan dibahas pada tahapan pembahasan di Panitia Khusus. Hasil kolaborasi mereka selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan DPRD, yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.<sup>12</sup> Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.<sup>13</sup>

Dalam penyusunan Propemperda ini pun, karena merupakan rangkaian dari pembentukan peraturan perundang-undangan, dimungkin dilakukan penyebarluasan Propemperda tersebut, yang normanya, dapat mengacu kepada ketentuan Pasal 96 UndangUndang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yaitu sebagai berikut:

#### **Pasal 96**

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak

---

<sup>12</sup> Lihat ketentuan Pasal 151 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

<sup>13</sup> Lihat ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, jo. Pasal 239 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Maksudnya sebelum penetapan APBD maka harus masuk dalam siklus penyusunan APBD yang dimulai dari RKPD, dan Penetapan KUA/PPAS, artinya Propemperda sebaiknya dimulai dari dimasukkannya kedalam rangkaian kegiatan tersebut.

- langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
  - (5) Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan.
  - (6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
    - a. rapat dengar pendapat umum;
    - b. kunjungan kerja;
    - c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
    - d. kegiatan konsultasi publik lainnya
  - (7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
  - (8) Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
  - (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

Ketentuan Pasal 99 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang mengatur bahwa:

Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan analis legislatif dan tenaga ahli

Adapun yang dimaksud dengan analis legislatif adalah aparatur sipil negara yang bertugas memberikan dukungan dalam pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan yang dimaksud dengan tenaga ahli adalah tenaga ahli pada alat kelengkapan DPR, DPD, serta DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Propemperda dalam pembangunan hukum merupakan bagian yang bersifat lokal, yang menyesuaikan diri dengan perkembangan kebutuhan masyarakat yang memuat skala prioritas pembentukan Perda untuk jangka waktu satu tahun. Dengan demikian Propemperda merupakan dokumen perencanaan dan arahan sistematis dan berkelanjutan untuk pembangunan hukum di daerah.

**C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, nampak bahwa kewenangan membentuk Perda adalah bukan dalam konsep kewenangan legislatif. Mengingat Perda adalah peraturan lokal, yang dibentuk oleh lembaga lokal dengan kekuatan berlaku hanya dalam lingkup wilayah saja, sehingga Perda tidak lazim disebut sebagai *statue/wet/act* atau undang-undang. Karena, di dalam ketentuan UUD 1945, istilah undang-undang itu sendiri secara tegas merupakan istilah yang hanya terkait dengan produk legislatif yang dibentuk oleh DPR.<sup>14</sup>

Peran DPRD dalam pembentukan Perda bukan sebagai organ legislatif, namun demikian perannya sangatlah penting dan menentukan, hal itu nampak dari penetapan Perda, dimana Kepala Daerah baru dapat menetapkan Perda setelah mendapat persetujuan DPRD, ini bermakna bahwa tidak berarti semua kewenangan membuat Perda ada pada Kepala Daerah dan DPRD hanya memberikan persetujuan. Dalam kontek ini DPRD memiliki kekuasaan yang juga menentukan dalam pembentukan Perda. DPRD dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan juga berhak mengadakan perubahan atas Ranperda yang diusulkan Kepala Daerah. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan

---

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *op. cit.*, hlm. 24

(dicicive). Tanpa persetujuan DPRD tidak akan ada Perda. Karena itulah tidak berlebihan kalau Pasal 136 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penetapan Perda dilakukan bersama-sama oleh Kepala Daerah dan DPRD.

Meskipun Perda kedudukannya bukan dalam kapasitas *wet/act* namun demikian Perda mempunyai beberapa fungsi dan kedudukan yang sangat penting yaitu: sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah; Perda merupakan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi pada tingkat daerah Perda sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah; dan sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah, sehingga dengan demikian Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dapat disimpulkan bahwa Perda memiliki beberapa fungsi yaitu pertama, dasar kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan atau sebagai instrumen yuridis operasional menyelenggarakan pemerintahan di daerah, dan kedua menampung kondisi khusus daerah serta ketiga instrumen penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Melihat berbagai fungsi Perda dan kedudukannya sebagaimana diuraikan di atas, maka Perda merupakan satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dari satu kesatuan sistem hukum nasional.

Dalam konteks pembentukan Perda, diatur bahwa perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam Propemperda. Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan Perda 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.<sup>15</sup>

Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, ketentuan mengenai perencanaan penyusunan program pembentukan peraturan daerah diatur secara khusus, terutama dalam: Pasal 150 bahwa fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota oleh DPRD dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama Bupati/Wali Kota, dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
- c. menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Wali Kota.

Selanjutnya dalam Pasal 151 ayat (1), diatur bahwa Propemperda Kabupaten/Kota memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran. Kemudian ayat (2)-nya mengatur bahwa dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota, DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan Bupati/Wali Kota.

Dalam kerangka mendapatkan peraturan perundang-undangan yang baik maka organ pembentuk Perda yaitu Kepala Daerah dan DPRD, harus berjalan seiring dan saling melengkapi. Berdasarkan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, jo. Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, diatur bahwa dalam melaksanakan tugas Kepala Daerah berwenang mengajukan Rancangan Perda dan menetapkan Perda tersebut yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD. Adanya ketentuan Pasal 65 dan Pasal 5 ayat (1) tersebut menunjukkan bahwa DPRD mempunyai peran penting dalam pembentukan Perda.

---

<sup>15</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Buku Pedoman tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, 2012, hlm. 1. dalam [http://bphn.go.id/data/documents/pedoman\\_penyusunan\\_prolegda.pdf](http://bphn.go.id/data/documents/pedoman_penyusunan_prolegda.pdf) diakses tanggal 01 Agustus 2016.

Mengenai ketentuan pembentukan Perda, dapat dilihat dari ketentuan Pasal 236 ayat (1), yaitu bahwa Perda menjadi dasar untuk penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan. Ketentuan ayat (2) nya mengatur bahwa Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, dan selanjutnya pada ayat (3) diatur materi muatan Perda yaitu: penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengenai asas pembentukan dan materi muatan Perda, diatur dalam Pasal 367, yaitu: harus berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun tahapan pembentukannya mencakup tahapan: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan, dan harus dilakukan secara efektif dan efisien. Dalam tahapan tersebut masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis.

Sedangkan mengenai pengaturan sanksi yang dapat dimuat dalam Perda, diatur dalam Pasal 238, yang selengkapnya berbunyi:

#### **Pasal 238**

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.
- (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis;
- c. penghentian sementara kegiatan;
- d. penghentian tetap kegiatan;
- e. pencabutan sementara izin;
- f. pencabutan tetap izin;
- g. denda administratif; dan/atau
- h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengenai ketentuan Propemperda pengaturannya dapat dilihat pada Pasal 239, dan Pasal 240, yang pada pokoknya mengatur hal-hal sebagai berikut:

**Pasal 239**

- (1) Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.
- (2) Program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda.
- (3) Program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan DPRD.
- (4) Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.
- (5) Dalam program pembentukan Perda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
  - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
  - b. APBD.
- (6) Selain daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dalam program pembentukan Perda Kabupaten/Kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:
  - a. penataan Kecamatan; dan
  - b. penataan Desa.
- (7) Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan Perda di luar program pembentukan Perda karena alasan:
  - a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
  - b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
  - c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah;

- d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota; dan
- e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

#### Pasal 240

- (1) Penyusunan rancangan Perda dilakukan berdasarkan program pembentukan Perda.
- (2) Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah.
- (3) Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya ketentuan Pasal 403 dari kalimatnya mempertegas lagi pergeseran istilah fungsi legislasi, yaitu dari klausul “dimana program legislasi daerah yang sudah ada harus dibaca dan dimaknai sebagai Program Pembentukan Perda (Propemperda)”.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, ada beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berhubungan dengan pembentukan Perda diubah. Perubahan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 176, diantaranya yaitu:

1. Ketentuan Pasal 17, mengatur:
  - a. Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
  - b. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah,<sup>16</sup> wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
  - c. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar,

---

<sup>16</sup> Kebijakan Daerah menurut penjelasan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah adalah Perda, Perkada, dan keputusan kepala daerah

prosedur, dan kriteria, maka Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah tersebut.

d. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Pengaturan di atas menggambarkan peran pemerintah untuk menyiapkan kebijakan dan melakukan pengawasan-pembinaan terhadap Pemerintah Daerah agar pelaksanaan otonomi tetap dalam kerangka kedaulatan Negara. Daerah merupakan entitas hukum mandiri dan berbeda dari Pemerintah Pusat, meski secara integral tetap berada di dalam NKRI dan berada di bawah hirarki Pemerintah Pusat. Daerah memiliki penyelenggara pemerintahan (Kepala Daerah dan DPRD) yang dipilih langsung oleh rakyat. Kedudukan dan kewenangan pelaksanaan urusan daerah tersebut dijamin konstitusi (Pasal 18, 18 A dan 18B UUD 1945)

2. Ketentuan Pasal 250 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

**Pasal 250**

Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan.

3. Ketentuan Pasal 251 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Agar tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan, penJrusunan Perda dan Perkada berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri dan melibatkan ahli dan/atau instansi vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan

pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

4. Ketentuan Pasal 252 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: Pasal 252

- (1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 250 dikenai sanksi.
- (2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa sanksi administratif.
- (3) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak keuangan selama 3 (tiga) bulan yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota masih menetapkan Perda mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang tidak mendapatkan nomer register, dikenakan sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi Daerah bersangkutan.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, ada beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, juga mengalami perubahan. Perubahan tersebut harus tetap dipedomani meskipun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, telah dinyatakan inkonstitusional namun masih berlaku selama 2 (dua) tahun setelah putusan dari Mahkamah Konstitusi.

#### **D. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan**

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dijadikan salah satu bahan evaluasi dan analisis dalam Naskah Akademik Rancangan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, berkaitan dengan kewenangan Bapemperda. Bapemperda

dalam penyusunan Propemperda merupakan lembaga atau organ yang berwenang untuk menyusunnya. Hal demikian sejalan dengan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan bahwa “Peraturan perundangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau Pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”. Bapemperda dalam hal pembentuk Perda ini berwenang pula pada tahap perencanaan.

Suatu kewenangan diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2), yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

**Pasal 13**

- (1) Pendeklarasi Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:
- a. diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
  - b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
  - c. merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.

Merujuk pada ketentuan di atas, maka Bapemperda mempunyai kewenangan sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah yaitu Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Ketentuan tersebut mendukung kedudukan Bapemperda sebagai alat perlengkapan organ pemerintahan yang keberadaannya berdasar pada hukum.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan di atas, maka ketentuan tersebut menjadi dasar hukum memperkuat aspek kewenangan dalam implementasi Perda yang memberikan kewenangan hukum kepada lembaga Bapemperda dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Penyusunan Propemperda Kabupaten/Kota berhubungan dengan administrasi pemerintahan, yaitu badan atau pejabat pemerintahan dalam ini menyangkut Perangkat Daerah dan Unit Kerja Bagian Hukum serta pejabat lainnya. Perda tata cara penyusunan propemperda

merupakan salah satu upaya untuk membangun mekanisme dan prosedur yang berlandaskan prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum dari suatu produk hukum daerah.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, ada beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berhubungan dengan pembentukan Perda diubah. Perubahan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 175, diantaranya yaitu:

**E. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota**

Ada beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini, yang berkaitan dengan pembentukan Perda, diantaranya ketentuan Pasal 2 yang berkaitan dengan kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. DPRD dalam ketentuan tersebut menjadi lembaga pembentuk Perda, sebagaimana salah satu fungsi yang diembannya yaitu fungsi pembentukan Perda. Selanjutnya Pasal 3 nya menguraikan bahwa Fungsi pembentukan Perda dilaksanakan dengan cara:

- a. menyusun program pembentukan Perda bersama Kepala Daerah;
- b. membahas bersama Kepala Daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda; dan
- c. mengajukan usul rancangan Perda.

Khusus yang berkaitan dengan perencanaan pembentukan Perda, diatur dalam Pasal 4 yang selengkapnya berbunyi:

**Pasal 4**

- (1) Program pembentukan Perda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda.
- (2) Program pembentukan Perda ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara DPRD dan Kepala Daerah.

Pengkajian dan penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD (AKD) yaitu Bapemperda. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan mengenai tugas dan wewenang Bapemperda yang diatur dalam Pasal 52, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

**Pasal 52**

Bapemperda mempunyai tugas dan berwenang:

- a. Menyusun rancangan program pembentukan Perda yang memuat daftar urut rancangan Perda berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda disertai alasan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
- b. mengoordinasikan penyusunan program pembentukan Perda antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
- c. menyiapkan rancangan Perda yang berasal dari DPRD yang merupakan usulan Bapemperda berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- d. melakukan pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan Perda disampaikan kepada Pimpinan DPRD;
- e. mengikuti pembahasan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah;
- f. memberikan pertimbangan terhadap usulan penyusunan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah di luar program pembentukan Perda;
- g. memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD terhadap rancangan Perda yang berasal dari Pemerintah Daerah;
- h. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan Perda melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- i. memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD atas rancangan Perda yang ditugaskan oleh badan musyawarah;
- j. melakukan kajian Perda; dan
- k. membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD dan menginventarisasi permasalahan dalam pembentukan Perda sebagai bahan bagi komisi pada masa keanggotaan berikutnya;

Dengan tugas dan wewenang sebagaimana diuraikan dalam Pasal 52 di atas, maka dalam rangka optimalisasi penyusunan Propemperda, maka antara Perangkat Daerah pengusul serta Sekretariat Daerah c.q. Bagian Hukum sebagai koordinator dari Pemerintah Daerah harus memiliki kemestri dan komunikasi yang baik dengan Bapemperda sebagai koordinator dari DPRD. Harapan itu wajar agar hasil dari

penyusunan program tersebut menjadi Propemperda yang baik. Selain itu masing-masing Perangkat Daerah perlu optimal dalam memberikan data yang dibutuhkan Bapemperda. Hal itu perlu untuk menunjang pemilihan Ranperda yang akan diprioritaskan masuk dalam Propemperda, sehingga hasilnya optimal dan tepat sasaran, juga kinerja dan target semua pihak termasuk Bapemperda dapat meningkat.

Selain berdasarkan kewenangannya, dibeberapa daerah seperti di Yogyakarta, Bapemperda juga dilibatkan dalam pelaksanaan konsultasi pembahasan Raperda, dan memang untuk pembentukan Perda tidak mesti dibuat Panitia Khusus, toh sudah ada Bapemperda yang merupakan Alat Kelengkapan DPRD yang tugas fungsinya untuk pembentukan Perda.

Kenyataan di lapangan tugas fungsi Bapemperda lebih fokus untuk membahas naskah akademik sebelum diberikan kepada Pansus serta meninjau kesamaan naskah akademik dengan draft Rancangan Perda. Tugas Bapemperda hanya memastikan naskah akademik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Batasannya hanya pembahasan naskah akademik layak atau tidak diajukan ke Rapat Paripurna dan selanjutnya dibahas oleh Pansus. Padahal sebenarnya tugas Bapemperda itu adalah pembentukan Perda, namun karena keterbatasan sumber daya maka tugas pembahasan Rancangan Perda, lebih banyak dilakukan oleh Panitia Khusus.

#### **F. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan**

Ketentuan penyusunan Propemperda diatur juga dalam Peraturan Presiden ini, namun frase yang digunakan adalah prolegda. Pasal 1 angka 10 menyebutkan 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.

Selanjutnya ada beberapa pasal lainnya yang berkaitan perencanaan penyusunan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota, yaitu Pasal 33 sampai dengan Pasal 44, yang selengkapnya sebagai berikut:

**Pasal 33**

Perencanaan Rancangan Peraturan Daerah meliputi kegiatan:

- a. penyusunan Prolegda;
- b. perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah kumulatif terbuka; dan
- c. perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda.

**Pasal 34**

Gubernur menugaskan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi.

**Pasal 35**

- (1) Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum.
- (2) Penyusunan Prolegda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
- (3) Instansi vertikal terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
  - a. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
  - b. instansi vertikal terkait sesuai dengan:
    1. kewenangan;
    2. materi muatan; atau
    3. kebutuhan.
- (4) Hasil penyusunan Prolegda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh biro hukum kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah Provinsi.

**Pasal 36**

Gubernur menyampaikan hasil penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi kepada Balegda melalui Pimpinan DPRD Provinsi.

**Pasal 37**

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh Balegda.
- (2) Ketentuan mengenai penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi. Paragraf 4

### **Pasal 38**

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi
- (2) Penyusunan Prolegda memuat daftar Rancangan Peraturan daerah yang berdasarkan atas:
  - a. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
  - b. Rencana pembangunan daerah;
  - c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
  - d. Aspirasi masyarakat daerah.
  - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
  - d. aspirasi masyarakat daerah.
- (3) Penyusunan Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
- (4) Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
- (5) Penetapan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Balegda dan biro hukum berdasarkan kriteria:
  - a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
  - b. rencana pembangunan daerah;
  - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
  - d. aspirasi masyarakat daerah

### **Pasal 39**

- (1) Hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1) disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi.
- (2) Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Penyusunan Prolegda Provinsi diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi.

### **Pasal 40**

- (1) Dalam Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
  - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
  - b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
- (2) Selain ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam daftar kumulatif terbuka dapat memuat Peraturan Daerah Provinsi yang dibatalkan, diklarifikasi, atau atas perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

### **Pasal 41**

- (1) Dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi berdasarkan izin prakarsa dari Gubernur
- (2) Keadaan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:
  - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
  - b. akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
  - c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh Balegda dan biro hukum.

#### Pasal 42

Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 41 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota.

#### Pasal 43

Selain ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, Prolegda Kabupaten/Kota dapat juga memuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan kecamatan atau nama lainnya; dan/atau
- b. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan desa atau nama lainnya.

Peristilahan yang dipakai dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, yaitu Prolegda untuk program penyusunan Perda, dan istilah yang dipakai untuk nomenklatur alat kelengkapan DPRD nya disebut Balegda, yang saat digunakan istilahnya menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, yaitu Propemperda untuk istilah Prolegda, dan Bapemperda untuk pengganti nomenklatur Balegda.

**G. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Peraturan Menteri sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Peraturan Menteri Dalam Negeri ini, mengatur lebih khusus mengenai Pembentukan Peraturan Daerah, dan frase yang dipakainya yaitu Propemperda sama dengan dipakai dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 1 angka 13, disebutkan bahwa Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Selanjutnya dalam Bab III Perencanaan Propemperda Kabupaten/Kota, diatur lebih rinci, yaitu dari mulai Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 dengan mengacu kepada ketentuan atau aturan perencanaan Propemperda Provinsi, sebagaimana ketentuan Pasal 17 yang mengamanatkan agar diberlakukan secara *mutatis mutandis*. Di bawah ini akan dikutip secara lengkap sebagai berikut:

**Pasal 10**

Perencanaan Rancangan Perda Provinsi meliputi kegiatan:

- a. penyusunan Propemperda;
- b. perencanaan penyusunan rancangan perda kumulatif terbuka; dan
- c. perencanaan penyusunan rancangan perda di luar Propemperda.

**Pasal 11**

Gubernur menugaskan pimpinan perangkat daerah dalam penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah provinsi.

**Pasal 12**

- (1) Penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah provinsi dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.
- (2) Penyusunan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
- (3) Instansi vertikal terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
  - a. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau

- b. instansi vertikal terkait sesuai dengan:
- 1) kewenangan;
  - 2) materi muatan; atau
  - 3) kebutuhan.
- (4) Hasil penyusunan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi kepada gubernur melalui sekretaris daerah provinsi.

#### Pasal 13

Gubernur menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD Provinsi.

#### Pasal 14

- (1) Penyusunan Propemperda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh Bapemperda.
- (2) Ketentuan mengenai penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.

#### Pasal 15

- (1) Penyusunan Propemperda provinsi dilaksanakan oleh DPRD provinsi dan gubernur.
- (2) Penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda Provinsi.
- (3) Penetapan skala prioritas pembentukan rancangan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan oleh Bapemperda dan biro hukum provinsi atau nama lainnya.
- (4) Penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat daftar rancangan Perda Provinsi yang didasarkan atas:
  - a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
  - b. rencana pembangunan daerah;
  - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
  - d. aspirasi masyarakat daerah.
- (5) Penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD provinsi.
- (6) Penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan Perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan Perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya.

#### Pasal 16

- (1) Hasil penyusunan Propemperda provinsi antara DPRD provinsi dan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) disepakati menjadi Propemperda provinsi dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD provinsi.
- (2) Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan DPRD provinsi.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda provinsi diatur dengan Perda provinsi.
- (4) Dalam Propemperda provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
  - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
  - b. APBD.
- (5) Dalam keadaan tertentu, DPRD provinsi atau gubernur dapat mengajukan rancangan Perda di luar Propemperda karena alasan:
  - a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
  - b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
  - c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada pemerintahan daerah;
  - d. dihapus; dan
  - e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

#### **Pasal 17**

Ketentuan mengenai tata cara perencanaan penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Propemperda kabupaten/kota.

#### **Pasal 23**

- (1) Biro hukum provinsi atau nama lainnya melakukan penyelarasan Naskah Akademik rancangan Perda Provinsi yang diterima dari Perangkat Daerah provinsi.
- (2) Penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan terhadap sistematika dan materi muatan Naskah Akademik rancangan Perda Provinsi.
- (3) Penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan dalam rapat penyelarasan dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan.
- (4) Penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), mengikutsertakan Perangkat Daerah yang melaksanakan tugas dan fungsi penelitian dan pengembangan daerah provinsi.

- (5) Keikutsertaan Perangkat Daerah yang melaksanakan tugas dan fungsi penelitian dan pengembangan daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dapat berupa penyampaian tanggapan dan masukan baik secara lisan dan/atau tertulis dalam rapat penyelarasan.
- (6) Biro hukum provinsi atau nama lainnya melalui sekretaris daerah provinsi menyampaikan kembali Naskah Akademik rancangan Perda Provinsi yang telah dilakukan penyelarasan kepada Perangkat Daerah provinsi disertai dengan penjelasan hasil penyelarasan.

#### Pasal 32

Ketentuan mengenai penyusunan rancangan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 31, berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan rancangan Perda Kabupaten/Kota.

#### Pasal 33

- (1) Rancangan Perda Provinsi yang berasal dari DPRD provinsi dapat diajukan oleh anggota DPRD provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda berdasarkan Propemperda provinsi.
- (2) Dalam penyusunan rancangan Perda Provinsi yang berasal dari DPRD provinsi, DPRD provinsi dapat membentuk panitia khusus.
- (3) Panitia khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2), memiliki masa kerja paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak dibentuknya panitia khusus.
- (4) Apabila panitia khusus dalam penyusunan rancangan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak selesai dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun, penyusunan rancangan Perda Provinsi yang berasal dari DPRD provinsi dilanjutkan oleh Bapemperda.

## **BAB IV**

# **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

---

### ***A. Landasan Filosofis***

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang akan dibentuk yaitu Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda ini, harus dan wajib mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian setiap pembentukan Perda harus mengacu kepada dasar falsafah Pancasila. Karena Pancasila merupakan cita hukum Indonesia yang menjadi penentu arah kehidupan sebagai rakyat yang teratur, menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Dengan memperhatikan uraian di atas, maka landasan filosofis atau inti atau hakikat dari kaidah hukum Tata Cara Penyusunan Propemperda, diantaranya yaitu: cita hukum (rechtsidee) dari program pembentukan Perda. Bagi negara Indonesia yang berdasar atas hukum, pembangunan harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan dipertanggungjawabkan menurut hukum. Hukum dijadikan prinsip pokok yang harus diterapkan dan dipegang teguh dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan, agar penyelenggaraan pembangunan berjalan tertib, teratur dan terkendali, efektif dan efisien guna meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia seluruhnya.

Nilai inti dari tata cara penyusunan program yaitu untuk mengorganisasikan suatu tindakan atau program secara terencana,

terpadu, dan sistematis, agar dapat terlaksana secara efektif, efisien, tertib, teratur, tersistimatis, tidak tumpang tindih serta selalu memperhatikan skala prioritas. Seperangkat nilai tersebut harus menjadi nilai yang melekat dalam setiap perencanaan, dan pelaksanaan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Selain itu produk yang dihasilkannya, juga harus dapat mendorong terwujudnya rasa keadilan, dan sekaligus dapat memenuhi harapan masyarakat. Dengan demikian sebaliknya pula harus dapat menghindarkan dari larangan-larangan yang menjadi batasan dari suatu pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti ketentuan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum, dan bertentangan dengan kesusilaan.

### ***B. Landasan Sosiologis***

Suatu peraturan perundang-undangan akan berlaku secara efektif apabila dalam pembentukannya dilandasi oleh pertimbangan sosiologis yaitu menyangkut kebutuhan masyarakat/aparatur pemerintah terhadap peraturan tersebut. Dengan Landasan sosiologis ini, produk peraturan perundang-undangan yang dibuat bukan tumpukan kaidah hukum yang dipaksakan, melainkan kaidah hukum yang diterima masyarakat secara wajar, spontan, bahkan menjadi sesuatu yang ditunggu-tunggu kehadirannya. Peraturan Perundang-undangan demikian akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengarahan institusional dalam penerapannya<sup>17</sup>.

Partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan cara (Manan, 2001): a). mengikutsertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan Perda; b). melakukan publik hearing atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan Perda; c). melakukan uji sahih kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan; d). melakukan lokakarya (*workshop*) atas Raperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD; dan e). mempublikasikan ranperda agar mendapat tanggapan publik.

---

<sup>17</sup>Bagir Manan, ***Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia***, INHILL CO, Jakarta, 1992, hal 15

Sebagaimana penjelasan tersebut diatas, bahwasanya penyusunan peraturan daerah yang dapat mengakomodir aspirasi masyarakat tentunya harus pula diimbangi dengan keterlibatan masyarakat, yang meliputi:

1. Keterlibatan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah;
2. Keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah;
3. Keterlibatan pada pelaksanaan peraturan daerah.

Pelibatan masyarakat dalam memuwujudkan peraturan daerah yang partisipatif, telah diupayakan secara maksimal. Peraturan perundang- undangan memang tidak mengatur secara tegas bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan (peraturan daerah) harus melibatkan masyarakat. Namun demikian, dalam sistem manajemen pemerintahan modern yang memberikan ruang ekspresi secara luas bagi partisipasi masyarakat, keterlibatan masyarakat sangatlah diperlukan agar kepentingan masyarakat dan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dapat diakomodir dalam perencanaan pembangunan daerah dan dilegitimasi dalam peraturan daerah sebagai dasar hukumnya.

### **C. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Tatacara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta adalah sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat Dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 45);
3. 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 beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6867);
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157).

## **BAB V**

# ***JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN***

---

### ***A. Ketentuan Umum***

2. Daerah adalah Kota Surakarta.
3. Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kota Surakarta.
5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah Kota Surakarta sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
7. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah Kota Surakarta sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
8. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut Sekretaris DPRD adalah Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta.
9. Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
10. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Penyusunan Propemperda adalah proses penyiapan, pembahasan, dan penetapan Propemperda.
11. Peraturan Daerah Kota Surakarta yang selanjutnya disebut Peraturan

Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Walikota.

12. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
13. Keterangan/Penjelasan adalah uraian mengenai hasil penelitian secara singkat terhadap permasalahan yang dapat dipertanggungjawabkan yang dituangkan dalam suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
14. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
15. Penyebarluasan adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Program Pembentukan Peraturan Daerah, rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan melalui media elektronik dan/atau media cetak.

#### ***B. Materi yang Akan Diatur***

1. Perencanaan;
2. Tata cara penyusunan usulan program pembentukan peraturan daerah;
3. Pembahasan dan penetapan;
4. Rancana peraturan daerah di luar program pembentukan peraturan daerah;
5. Perubahan program pembentukan peraturan daerah;
6. Target pelaksanaan program pembentukan peraturan daerah;
7. Penyebaran program pembentukan peraturan daerah; dan

## 8. Partisipasi masyarakat

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

---

#### **A. Kesimpulan**

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah mendesak dilakukan dengan alasan, bahwa:

1. Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah merupakan upaya nyata dalam merespon permasalahan dalam pelaksanaan penyusunan program pembentukan peraturan daerah di Kota Surakarta,
2. Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah adalah instrumen hukum dan kebijakan yang dapat menekankan kepada pihak terkait, baik pemrakarsa, Bapemperda, dan Bagian Hukum dalam menyusun propemperda yang komprehensif, berbasis pada skala prioritas serta dilampiri dengan Naskah Akademik/Penjelasan/Keterangan.

#### **B. Saran**

1. Rancangan Peraturan Daerah ini perlu disosialisasikan dan dikonsultasikan kepada semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) terkait Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah untuk mendapat masukan dan tanggapan.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta meminta masukan dari para akademisi, praktisi, maupun tokoh masyarakat yang terkait dengan Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Surakarta.

WALI KOTA SURAKARTA  
PROVINSI JAWA TENGAH

RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
TATA CARA PENYUSUNAN PROGRAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

WALI KOTA SURAKARTA,

Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (3) dan Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah

Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat Dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 45);

3. 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 beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856); dan
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157).

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA SURAKARTA  
dan  
WALI KOTA SURAKARTA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG TATA CARA PENYUSUNAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH.

**BAB I**  
**KETENTUAN UMUM**  
**Bagian Kesatu**  
**Umum**

**Pasal 1**

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kota Surakarta.
2. Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah Kota Surakarta sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
4. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kota Surakarta.
5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
6. Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
7. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Penyusunan Propemperda adalah proses penyiapan, pembahasan, dan penetapan Propemperda.
8. Peraturan Daerah Kota Surakarta yang selanjutnya disebut Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Walikota.
9. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau

pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

10. Keterangan/Penjelasan adalah uraian mengenai hasil penelitian secara singkat terhadap permasalahan yang dapat dipertanggungjawabkan yang dituangkan dalam suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
11. Badan Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disingkat Bapemperda adalah adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna.
12. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
13. Penyebarluasan adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Program Pembentukan Peraturan Daerah, rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan melalui media elektronik dan/atau media cetak.

## Bagian Kedua

### Ruang Lingkup

#### Pasal 2

Ruang lingkup dalam Peraturan Daerah ini meliputi:

- a perencanaan;
- b tata cara penyusunan usulan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
- c pembahasan dan penetapan;

- d rancana peraturan daerah di luar Program Pembentukan Peraturan Daerah;
- e perubahan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
- f target pelaksanaan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
- g penyebaran Program Pembentukan Peraturan Daerah;
- h partisipasi masyarakat.

## BAB II PERENCANAAN

### Pasal 3

Penyusunan rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui usulan:

- a. Propemperda; atau
- b. diluar Propemperda.

## BAB III TATA CARA PENYUSUNAN USULAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH Bagian Kesatu Umum

### Pasal 4

- (1) Usulan Propemperda berasal dari:
  - a. Pemerintah Daerah; atau
  - b. DPRD
- (2) Usulan Propemperda yang berasal dari Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dikoordinasikan oleh unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

- (3) Usulan Propemperda yang berasal dari DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dikoordinasikan oleh Bapemperda.

#### Pasal 5

- (1) Usulan Propemperda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 disertai dengan rancangan Peraturan Daerah.
- (2) Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampiri dengan:
- a. Keterangan/Penjelasan; atau
  - b. Naskah Akademik.

#### Pasal 6

- (1) Rancangan Peraturan Daerah yang disertai Keterangan/Penjelasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf a meliputi:
- a. tindak lanjut putusan mahkamah agung;
  - b. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
  - c. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
  - d. APBD;
  - e. pencabutan Peraturan Daerah;
  - f. perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi;
  - g. kelembagaan Perangkat Daerah; dan
  - h. penyertaan modal.
- (2) Keterangan/Penjelasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat:
- a. urgensi dan tujuan penyusunan;
  - b. sasaran yang ingin diwujudkan;
  - c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan

d. jangkauan serta arah pengaturan.

#### Pasal 7

- (1) Selain rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) harus disertai Naskah Akademik.
- (2) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 8

Dalam Propemperda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. akibat putusan mahkamah agung;
- b. APBD;
- c. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan kecamatan; dan
- d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan kelurahan.

### Bagian Kedua

#### Usulan Program Pembentukan Peraturan Daerah di Pemerintah Daerah

#### Pasal 9

Walikota menugaskan kepala Perangkat Daerah untuk menyusun usulan rancangan Peraturan Daerah yang akan diusulkan dalam Propemperda dari Pemerintah Daerah.

#### Pasal 10

- (1) Kepala Perangkat Daerah pemrakarsa mengajukan usulan rancangan Peraturan Daerah yang akan diusulkan dalam Propemperda kepada Sekretaris Daerah dengan tembusan

kepala unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum untuk dilakukan penyusunan skala prioritas.

- (2) Unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum menyusun skala prioritas usulan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berasal dari Pemerintah Daerah dengan mempertimbangkan saran dan masukan dari Perangkat Daerah.
- (3) Hasil penyusunan skala prioritas usulan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh kepala unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.
- (4) Walikota menetapkan usulan Propemperda yang berasal dari Pemerintah Daerah berdasarkan kriteria:
  - a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
  - b. rencana pembangunan daerah;
  - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
  - d. aspirasi masyarakat daerah.

#### Pasal 11

Kepala Perangkat Daerah harus memprioritaskan usulan rancangan Peraturan Daerah yang akan diusulkan dalam Propemperda sesuai dengan kriteria sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (4).

#### Pasal 12

Hasil penyusunan skala prioritas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) diusulkan dalam Propemperda.

### Pasal 13

Walikota menyampaikan usulan Propemperda yang berasal dari Pemerintah Daerah kepada pimpinan DPRD dengan tembusan ketua Bapemperda dan Sekretaris DPRD.

### Bagian Ketiga

#### Usulan Program Pembentukan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

### Pasal 14

Usulan rancangan Peraturan Daerah yang akan diusulkan dalam Propemperda di lingkungan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b dapat diajukan oleh:

- a. anggota;
- b. komisi;
- c. gabungan komisi; atau
- d. Bapemperda.

### Pasal 15

- (1) Usulan Propemperda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD.
- (2) Pimpinan DPRD menyampaikan usulan rancangan Peraturan Daerah yang akan diusulkan dalam Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Bapemperda untuk dilakukan penyusunan skala prioritas.
- (3) Bapemperda dalam melakukan penyusunan skala prioritas sebagaimana dimaksud ayat (2) mempertimbangkan saran dan masukan dari anggota, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda yang mengajukan usulan Propemperda
- (4) Bapemperda menetapkan usulan Propemperda yang berasal dari Pemerintah Daerah berdasarkan kriteria:
  - a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

- b. rencana pembangunan daerah;
  - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
  - d. aspirasi masyarakat daerah.
- (5) Penetapan skala prioritas usulan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diajukan oleh pimpinan Bapemperda kepada pimpinan DPRD.

**Bagian Ketiga**  
**Matrik Program Pembentukan Peraturan Daerah**

**Pasal 16**

- (1) Usulan Propemperda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 15 dicantumkan dalam matrik propemperda.
- (2) Blanko matrik Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.

**BAB IV**  
**PEMBAHASAN DAN PENETAPAN**  
**Bagian Kesatu**  
**Pembahasan Bersama antara Pemerintah Daerah dan Dewan**  
**Perwakilan Rakyat Daerah**

**Pasal 17**

- (1) Bapemperda dan unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum membahas matrik Propemperda untuk menentukan skala prioritas pembahasan berdasarkan kriteria:
  - a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

- b. rencana pembangunan Daerah;
  - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
  - d. aspirasi masyarakat Daerah.
- (2) Pembahasan matrik Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melibatkan Perangkat Daerah pemrakarsa.
- (3) Pembahasan matrik Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicantumkan dalam daftar urutan yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- (4) Hasil pembahasan matrik Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicantumkan dalam rekomendasi penetapan Propemperda.

#### Pasal 18

- (1) Pembahasan Propemperda dilakukan oleh Bapemperda melalui rapat Bapemperda dengan mendahulukan musyawarah untuk mufakat.
- (2) Dalam hal pembahasan Propemperda tidak mencapai mufakat pada masa rapat Bapemperda, maka ketua Bapemperda dapat melakukan voting di tingkat Bapemperda.

#### Bagian Kedua Penetapan

#### Pasal 19

- (1) Hasil penyusunan Propemperda yang telah memperoleh rekomendasi penetapan oleh Bapemperda dan unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum disepakati menjadi Propemperda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD.

- (2) Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan DPRD.

#### Pasal 20

Penetapan Propemperda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD pada tahun anggaran berikutnya

### BAB V

#### RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI LUAR PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

#### Pasal 21

- (1) Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Walikota dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda.
- (2) Pengajuan rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena alasan:
- a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana;
  - b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
  - c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya
- (3) urgensi atas suatu rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui bersama oleh Bapemperda dan unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau perintah dari ketentuan peraturan perundangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

- (4) Pengajuan rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan sebelum penetapan rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD pada tahun anggaran berjalan.

## Pasal 22

- (1) Pengajuan rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda oleh DPRD atau Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) dapat dilakukan setelah disetujui oleh Bapemperda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD.
- (2) Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan di luar Propemperda disertai dengan kajian singkat tentang rancangan Peraturan Daerah yang meliputi:
- urgensi dan tujuan penyusunan;
  - sasaran yang ingin diwujudkan;
  - pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
  - jangkauan dan arah pengaturan.
- (3) Persetujuan bersama DPRD dan Walikota atas rancangan Peraturan Daerah yang diajukan di luar Propemperda dituangkan dalam Keputusan DPRD.

## BAB VI

### PERUBAHAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

## Pasal 23

- (1) Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Walikota dapat mengajukan perubahan Propemperda.
- (2) Perubahan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena alasan:

- a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
  - b. Rancangan Peraturan Daerah sudah tidak relevan dengan kondisi terkini; dan/atau
  - c. Jumlah rancangan Perda dalam Propemperda tidak dalam kategori rasional akibat dari penambahan rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda;
- (3) DPRD dan Walikota dapat mengusulkan perubahan Propemperda.
- (4) Perubahan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat
- (1) meliputi:
  - a. penambahan;
  - b. pengurangan; dan/atau
  - c. penggantian.
- (5) Penambahan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a merupakan penambahan jumlah Propemperda pada tahun anggaran berjalan dan tidak melebihi batasan jumlah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) Pengurangan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b merupakan pengurangan Propemperda pada tahun anggaran berjalan.
- (7) Penggantian Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c merupakan penggantian judul rancangan Peraturan Daerah yang masuk dalam Propemperda pada tahun anggaran berjalan.

#### Pasal 24

- (1) Perubahan Propemperda oleh Bapemperda dan unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum disepakati menjadi Propemperda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD.

- (2) Perubahan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan DPRD.
- (3) Perubahan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan sebelum penetapan rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD pada tahun anggaran berjalan.

## BAB VII

### TARGET PELAKSANAAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

#### Pasal 25

- (1) Target pelaksanaan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dalam Propemperda harus diselesaikan dalam kurun waktu satu tahun anggaran sesuai dengan skala prioritas.
- (2) Dalam hal rancangan Peraturan Daerah dalam Propemperda belum dapat diselesaikan pada satu tahun anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), rancangan Peraturan Daerah menjadi skala prioritas pembahasan tahun berikutnya.
- (3) Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibahas oleh Bapemperda dan unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dengan melibatkan Perangkat Daerah terkait.

## BAB VIII

### PENYEBARLUASAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

#### Pasal 26

- (1) Penyebarluasan Propemperda dilakukan oleh:

- a. Pemerintah Daerah; dan
  - b. DPRD.
- (2) Penyebarluasan Propemperda oleh Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dikoordinasikan oleh unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
  - (3) Penyebarluasan Propemperda oleh DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dikoordinasikan oleh Bapemperda.
  - (4) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi kepada masyarakat dan para pemangku kepentingan.

## BAB IX

### PARTISIPASI MASYARAKAT

#### Pasal 27

- (1) Pemerintah Daerah dan DPRD memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi memberikan masukan dalam penyusunan Propemperda.
- (2) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara lisan dan/atau tertulis.
- (3) Partisipasi masyarakat secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui:
  - a. rapat dengar pendapat umum;
  - b. sosialisasi; dan/atau
  - c. seminar, lokakarya, dan forum diskusi.
- (4) Masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan Propemperda yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD.

## BAB X

### KETENTUAN PERALIHAN

#### Pasal 28

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Propemperda yang telah ditetapkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, tetap berlaku sebagai dasar perencanaan penyusunan Peraturan Daerah sampai dengan berakhirnya Propemperda.

## BAB XI

### KETENTUAN PENUTUP

#### Pasal 29

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Surakarta.

Ditetapkan di Surakarta  
pada tanggal ...  
WALI KOTA SURAKARTA,

GIBRAN RAKABUMING RAKA

Diundangkan di Surakarta  
pada tanggal  
SEKRETARIS DAERAH KOTA SURAKARTA,

BUDI MURTONO  
LEMBARAN DAERAH KOTA SURAKARTA TAHUN.. NOMOR ...

**RANCANGAN PENJELASAN ATAS  
PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA  
NOMOR ... TAHUN .....**

**TATA CARA PENYUSUNAN PROGRAM PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH**

## I. UMUM

Pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu dari 3 fungsi DPRD. Fungsi, tugas dan wewenang DPRD secara eksplisit telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 96 ayat (1) jo. Pasal 149 ayat (1) "DPRD mempunyai fungsi membentuk Perda, anggaran, dan pengawasan". Fungsi DPRD atas legislasi tersebut juga merupakan hak konstitusional yang secara eksplisit dinyatakan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 . Ketiga fungsi tersebut merupakan representasi rakyat, yang dilaksanakan dengan cara membahas rancangan Perda bersama kepala daerah, menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, mengusulkan rancangan Perda, serta menyusun Propemperda.

Penyusunan Peraturan Daerah di tingkat pemerintah daerah secara eksplisit diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Tahapan perencanaan peraturan daerah dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Dalam rangka memastikan agar peraturan perundang- undangan dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum maka setidaknya diperlukan dua tertib yaitu tertib dasar peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundang- undangan. Tertib dasar

peraturan perundang-undangan terkait dengan asas, jenis, hierarki dan materi muatan, sementara tertib pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Pentingnya dua tertib tersebut nampak dari dicantumkanya materi-materi pokok tentang asas; jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; perencanaan, penyusunan, teknik penyusunan, pembahasan, dan pengesahan/ penetapan rancangan peraturan perundang-undangan, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan. Atas dasar tersebut pembentukan Perda harus dilakukan secara taat asas, serta tahapannya sehingga pembentukan Perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses dan tahapan yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh lembaga pembentuk Perda adalah proses perencanaan. Proses perencanaan ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan Perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya.<sup>18</sup> Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan teoritis, serta landasan keberlakuan suatu Perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.

Pasal 1

Cukup jelas

Pasal 2

Cukup jelas

Pasal 3

Cukup jelas

Pasal 4

Cukup jelas

Pasal 5

---

<sup>18</sup> Produk hukum daerah lainnya adalah perwujudan dari peraturan-peraturan lain, klausa yang ada pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Cukup jelas  
Pasal 6  
Cukup jelas  
Pasal 7  
Cukup jelas  
Pasal 8  
Cukup jelas  
Pasal 9  
Cukup jelas  
Pasal 10  
Cukup jelas  
Pasal 11  
Cukup jelas  
Pasal 12  
Cukup jelas  
Pasal 13  
Cukup jelas  
Pasal 14  
Cukup jelas  
Pasal 15  
Cukup jelas  
Pasal 16  
Cukup jelas  
Pasal 17  
Cukup jelas  
Pasal 18  
Cukup jelas  
Pasal 19  
Cukup jelas  
Pasal 20  
Cukup jelas  
Pasal 21  
Cukup jelas  
Pasal 22  
Cukup jelas  
Pasal 23  
Cukup jelas  
Pasal 24  
Cukup jelas  
Pasal 25  
Cukup jelas

Pasal 26

Cukup jelas

Pasal 27

Cukup jelas

Pasal 28

Cukup jelas

Pasal 29

Cukup jelas

LAMPIRAN I

PERATURAN DAERAH KOTA SURAKARTA NOMOR ...

TAHUN ...

TENTANG TATA CARA PENYUSUNAN PROGRAM  
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

MATRIK PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

| No | Jenis | Tentang | Materi Pokok | Status |      | Pelaksanaan | Disertai<br>NA | Penjelasan | Unit/<br>Instansi<br>Terkait | Target<br>Penyampaian | Keterangan |
|----|-------|---------|--------------|--------|------|-------------|----------------|------------|------------------------------|-----------------------|------------|
|    |       |         |              | Baru   | Ubah |             |                |            |                              |                       |            |
|    |       |         |              |        |      |             |                |            |                              |                       |            |
|    |       |         |              |        |      |             |                |            |                              |                       |            |
|    |       |         |              |        |      |             |                |            |                              |                       |            |
|    |       |         |              |        |      |             |                |            |                              |                       |            |
|    |       |         |              |        |      |             |                |            |                              |                       |            |
|    |       |         |              |        |      |             |                |            |                              |                       |            |

TATA CARA PENGISIAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERDA

Kolom 1: Nomor urut pengisian

Kolom 2: Peraturan Daerah

Kolom 3: Penamaan Peraturan Daerah

Kolom 4: Materi muatan pokok yang diatur dalam Peraturan Daerah

Kolom 5: Penyusunan status Peraturan Daerah dengan memilih apakah Perda baru dibuat atau perda perubahan.

Kolom 6: Pelaksanaan dilakukannya Peraturan Daerah

Kolom 7: Penyusunan Peraturan Daerah apakah disertai dengan naskah akademik atau penjelasan/keterangan.

Kolom 8: Unit kerja/instansi terkait dengan materi muatan penyusunan Peraturan Daerah

Kolom 9: Tahun penyelesaian Peraturan Daerah

Kolom 10: Hal-hal yang berkaitan dengan pembahasan Peraturan Daerah