

DAFTAR ISI

BAB PENDAHULUAN

I

A	LATAR BELAKANG	1
B	IDENTIFIKASI MASALAH	2
C	TUJUAN DAN KEGUNAAN	8
	1. Tujuan	8
	2. Kegunaan	8
D	METODE PENELITIAN	9
	1. Pendekatan	9
	2. Jenis Data	9
	3. Teknik Pengumpulan Data	10
E	SISTEMATIKA	10

BAB KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK

II

A	PRODUK HUKUM DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH	13
B	PRODUK HUKUM DAERAH YANG BERKUALITAS	17
C	PENINGKATAN KAPASITAS PEMBENTUK PRODUK HUKUM DAERAH	20
D	RAGAM BAHASA DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH	22
E	ASAS-ASAS DALAM PEMBUATAN PRODUK HUKUM DAERAH	26
F	PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN	

	PRODUK HUKUM DAERAH	32
G	PENDELEGASIAN KEWENANGAN PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN	39
H	PROSEDUR PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH	44
BAB EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN		
III PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT		
A	DASAR PEMIKIRAN	53
B	PRINSIP-PRINSIP UMUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	59
	1. Sumber Segala Sumber Hukum Dari Peraturan Perundang-Undangan.....	59
	2. Hukum Dasar Dalam Peraturan Perundang- Undangan.	60
	3. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik.	60
	4. Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan..	62
	5. Jenis Dan Kierarki Peraturan Perundang-Undangan ...	65
C	PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH	68
	1. Istilah dan Pengertian	68
	2. Sifat, Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang- Undangan Daerah	71
	3. Tahapan Pembentukan Produk Hukum Daerah	73
	4. Perencanaan Produk Hukum Daerah	74
	5. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah	80
	6. Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah	83
	7. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah	85
	8. Partisipasi masyarakat Dalam Pembentukan Produk	

	Hukum Daerah	87
	9. Komprehensifitas Perencanaan Peraturan Daerah Dengan Dokumen Perencanaan Daerah	95
BAB	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	
IV		
A	LANDASAN FILOSOFIS	101
B	LANDASAN SOSIOLOGIS	104
C	LANDASAN YURIDIS	109
	1. Jenis, Materi Muatan & Asas-asas Pembentukan Perda	111
	2. Kewenangan Pembentukan Perda	114
	3. Tahapan Pembentukan Produk Hukum Daerah	120
	4. Partisipasi Masyarakat	132
BAB	RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN	
V	PERATURAN DAERAH PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH	
	RUANG LINGKUP MATERI PENGATURAN	135
BAB	P E N U T U P	
VI		
A	SIMPULAN	141
B	SARAN	141
	DAFTAR PUSTAKA	142

LAMPIRAN:

RaPerda Pembentukan Peraturan Daerah

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sesuai dengan prinsip negara hukum maka penyelenggaraan pemerintahan di Kota Salatiga harus berdasarkan hukum yang mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan ke arah tata kelola pemerintahan yang baik (*good and clean governance*). Dukungan hukum tersebut merupakan prasyarat sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itulah sangat dibutuhkan terciptanya hukum yang baik (berkualitas dan responsif).

Salah satu upaya untuk membangun hukum yang baik adalah dengan adanya perencanaan pembangunan hukum (dalam wujud Perda) untuk jangka waktu lima tahun, yang mana tertuang dalam dokumen Program Legislasi Daerah (Prolegda) Kota Salatiga tahun 2010 – 2014. Prolegda dimaksud diderivasi menjadi Prolegda tahunan, yang mana untuk tahun 2012 ini, Pemerintah Daerah (Eksekutif) dan DPRD Salatiga telah menetapkan 14 RaPerda (masing-masing 10 RaPerda inisiatif Pemerintah Daerah dan 4 RaPerda inisiatif DPRD). Keempat RaPerda menjadi inisiatif DPRD berkenaan dengan :

penanggulangan kemiskinan, aset daerah, perlindungan perempuan dan anak, serta prosedur pembentukan Produk Hukum Daerah.

Secara teoritik dan normatif, setelah tahapan perencanaan, tahapan selanjutnya dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu tahapan persiapan, yang merupakan tahapan kajian atau penelitian secara akademik dan tertuang dalam Naskah Akademik. Dalam kerangka itulah, DPRD Kota Salatiga melalui Badan Legislasi menginisiasi upaya penyusunan Naskah Akademik dari beberapa RaPerda tersebut.

Salah satu jenis RaPerda yang dilakukan kajian akademik yaitu RaPerda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. RaPerda ini menjadi penting agar dalam penyusunan berbagai Produk Hukum Daerah bukan hanya dapat tercipta produk hukum yang baik (berkualitas) tetapi juga memiliki karakter partisipatif dan responsif.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Secara umum, dalam kegiatan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia terdapat beberapa permasalahan, baik yang berkenaan dengan substansi atau materi peraturan maupun berkenaan dengan tata cara atau prosedur pembentukan. Kesadaran akan munculnya berbagai masalah dimaksud oleh karena pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan proses politik yang melibatkan

berbagai kepentingan. Oleh karena melalui proses politik, maka hukum dikonsepsikan sebagai undang – undang yang dibuat oleh lembaga legislatif karenanya tak seorangpun dapat membantah bahwa hukum adalah produk politik. Dalam hal ini hukum merupakan kristalisasi, formalisasi atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar (Mahfud MD, 2009 : 5). Akan tetapi walaupun demikian patut diperhatikan bahwa Peraturan Perundang-Undangan tidak pernah lengkap untuk memenuhi segala peristiwa hukum atau tuntutan hukum (Bagir Manan, 1992 : 8).

Pada level daerah, permasalahan legislasi tersebut juga terjadi dan bahkan menjadi permasalahan pelik terutama sejak pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari yang sentralistik menjadi desentralistik pada tahun 1999. Sejak saat itu, dengan keleluasaan yang cukup besar, terdapat daerah di dalam melakukan pembentukan Produk Hukum Daerah (PHD) yang ternyata secara substansi dan prosedural bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maupun kepentingan umum. Data berikut ini menggambarkan adanya permasalahan dalam pembentukan Perda, yaitu :

- Sebanyak 5000 Perda (Propinsi, Kabupaten/Kota) bermasalah, 973 di antaranya dibatalkan Depdagri, sedangkan 250 lainnya dalam proses pembatalan. Perda bernuansa syariah ada 37 buah. Kebanyakan Perda

bermasalah bersifat pungutan dan umumnya berkenaan dengan hal substansi (menimbulkan beban bagi masyarakat, menghambat investasi dan bernuansa keagamaan/syariah/injili) dan format/legal drafting.¹

- Direktur Harmonisasi Peraturan Dirjen Perundang-undangan Dephukham Wahiduddin Adams mengemukakan ada sebanyak 783 Perda & 1 Qanun dibatalkan pemerintah pusat karena rumusan tidak jelas, tidak berperspektif HAM, Gender, Lingkungan dan Investasi. Selain itu, Bivitri Susanti, Direktur Pusat Studi Hukum & Kebijakan mengatakan bahwa persoalan yang banyak muncul dalam pembentukan Perda adalah prosesnya seringkali tidak ada partisipasi & transparansi, kapasitas pembuat Perda yang meragukan serta tidak sesuai kerangka hierarki perundang-undangan.²
- Tahun 2010, Kementerian Dalam Negeri mengkaji 3000 Perda, dengan klasifikasi : 2593 Perda tidak bermasalah, 407 Perda bermasalah. Perda bermasalah pada umumnya berkenaan dengan pajak dan retribusi daerah. Sebanyak 83 Perda berkenaan dengan izin dan investasi usaha, termasuk Tanda Daftar Usaha & SIUP. Sebelumnya, pada

¹ Kompas, 16 Juli 2008.

² Kompas, 27 Juni 2008.

tahun 2002 – 2009 telah dibatalkan 1878 Perda Bermasalah.³

- Laporan Komnas Perempuan⁴ menemukan 154 Perda (terbit 1999 – 2009) yang mendiskriminasi perempuan. Perda tersebut diterbitkan di tingkat propinsi (19 kebijakan), kabupaten/kota (134 kebijakan) dan tingkat desa (1 kebijakan). Propinsi yang dimaksud meliputi Sumatera Barat, Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan dan NTB.
- Komnas Perempuan menemukan beberapa kategori Perda yang mendiskriminasi perempuan :
 - a. Membatasi kemerdekaan berekspresi dengan cara mengatur cara berpakaian (21 Perda).
 - b. Mengurangi hak atas perlindungan dan kepastian hukum karena mengkriminalkan perempuan (37 Perda prostitusi).
 - c. Menghapus hak atas perlindungan dan kepastian hukum, yaitu kebijakan tentang larangan ber-khalwaat (bersunyi-sunyi dengan yang bukan muhrim).
 - d. Mengabaikan hak atas perlindungan pekerja migran (4 Perda).

³ Kompas, 16 Februari 2011

⁴ Laporan Pemantauan Kondisi Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi, Komnas Perempuan Tahun 2010.

Dalam konteks Kota Salatiga, beberapa masalah dalam proses legislasi yaitu :

1. Perencanaan dan Persiapan pembentukan PHD.

Dalam penyusunan Prolegda tahunan, masih ada ketidaksesuaian dengan dokumen perencanaan daerah yaitu RKPD. Padahal, perencanaan aturan tahunan mesti searah dan sebangun dengan arah pembangunan tahunan. Terkait dengan aspek perencanaan, tindak lanjut dari Prolegda berupa tahapan penyusunan Naskah Akademik belum dilakukan sepenuhnya oleh pemrakarsa (SKPD dan DPRD).

2. Partisipasi (*participation*) dan Keterbukaan (*transparency*).

Dalam penyusunan PHD, masyarakat sebagai pihak yang dikenai aturan (*addresat*) belum dilibatkan secara lengkap dan intens. Pelibatan masyarakat masih bersifat elitis dan formalistis serta insidentil. Selain itu, pelibatan masyarakat belum dilakukan sejak awal pembentukan PHD, namun hanya terjadi saat pembahasan. Sementara itu, berkenaan dengan aspek keterbukaan, praktik menunjukkan minimnya penyebarluasan rancangan PHD maupun PHD yang telah disahkan.

3. Kemampuan Sumber Daya Manusia (Legislator).

Minimnya kemampuan legislator tampak dari minimnya rancangan PHD yang benar-benar merupakan hasil karya daerah dan bukan perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

4. Alokasi anggaran (*budgeting alocation*).

Dalam praktik, pihak pemrakarsa (baik SKPD dan Badan Legislasi DPRD) belum mengalokasikan anggaran yang cukup untuk pembentukan PHD.

5. Pendelegasian Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (*Delegated Legislation*).

Kenyataan menunjukkan bahwa pemerintah (eksekutif) terlambat dalam menyusun peraturan pelaksanaan dari sebuah Perda. Padahal, beberapa materi muatan dari Perda tersebut bisa dioperasionalkan manakala ada peraturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah.⁵

6. Minimnya sinkronisasi dan harmonisasi dalam penyusunan materi muatan Perda, baik secara vertikal dan horisontal.

Terkait dengan hal ini, oleh karena materi muatan Perda dapat menimbulkan beban dan memberikan sejumlah hak, maka konsultasi dengan Kelompok Kerja Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (POKJA RANHAM) menjadi sesuatu yang tidak dapat dikesampingkan.

7. Belum adanya pengaturan tentang batas waktu penyusunan sebuah Perda.

⁵ Saat FGD dengan DPRD dan Pemerintah Kota Salatiga, diungkapkan contoh kasus yaitu Perda Kota Salatiga No.../2010 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, yang sampai awal tahun 2012 belum ada peraturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Walikota.

Regulasi di Indonesia (baik pusat dan daerah) belum mengatur waktu paling lama untuk membentuk suatu Peraturan Perundang-Undangan (termasuk PHD), apakah 1 tahun anggaran atau 1 periode kepengurusan DPRD atau tanpa batas.

8. Masih ada materi muatan Perda yang belum menggunakan bahasa hukum atau bahasa perundang-undangan yang telah dipersyaratkan.

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN

1. Tujuan

Tujuan penyusunan Naskah Akademik yaitu sebagai acuan untuk merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan menjadi bahan dan dasar bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (PHD).

2. Kegunaan

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik yaitu sebagai acuan atau panduan bagi legislator dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (PHD).

Adanya Naskah Akademik ini diharapkan mampu memberi gambaran yang komprehensif berkaitan dengan permasalahan

legislasi, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturannya.

D. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan

Penelitian atau pengkajian ini merupakan penelitian hukum, yang menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis normatif dilakukan untuk melakukan telaah atau kajian terhadap berbagai Peraturan Perundang-Undangan yang berkenaan dengan pembentukan Produk Hukum Daerah. Sementara pendekatan yuridis sosiologis dilakukan untuk mengidentifikasi dan menelaah problematika riil pembentukan Produk Hukum Daerah yang terjadi di Kota Salatiga.

2. Jenis Data

Berdasarkan pendekatan penelitian di atas, jenis data yang digunakan terdiri atas :

- a. Data Primer : data yang berasal dari pemangku kepentingan, baik pemerintah, DPRD, Organisasi non pemerintah, Organisasi Kemasyarakatan, Perguruan Tinggi.
- b. Data Sekunder : Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data untuk penyusunan Naskah Akademik dilakukan dengan beberapa cara :

- a. **Studi dokumentasi;** meliputi pendalaman tentang dokumen perencanaan pembangunan daerah (RPJP, RPJM, RUTR) Kota Salatiga. Kemudian inventarisasi Peraturan Perundang-Undangan tingkat propinsi dan nasional yang terkait dengan kewenangan daerah serta berbagai teori, hasil penelitian, jurnal yang berkenaan dengan substansi Naskah Akademik.
- b. **Focussed Group Discussion;** merupakan kegiatan yang dilakukan dengan para anggota DPRD dan Pimpinan SKPD Kota Salatiga, serta dengan para pemangku kepentingan untuk mengidentifikasi problematika dan harapan berkenaan dengan penyusunan Naskah Akademik dan RaPerda.
- c. **Wawancara ;** dilakukan terhadap beberapa informan kunci (*key informan*) yang dianggap memiliki pengetahuan atau informasi yang memadai tentang topik Naskah Akademik dan RaPerda.

E. SISTEMATIKA

Sistematika materi Naskah Akademik Rancangan Perda Pembentukan Produk Hukum Daerah mengacu pada lampiran II

Permendagri No. 53 Tahun 2011, yang mana tersusun sebagai berikut :

Bab I	PENDAHULUAN
Bab II	KAJIAN TEORETIK & PRAKTIF EMPIRIK
Bab III	EVALUASI & ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT
Bab IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS & YURIDIS
Bab V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN & RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH
Bab VI	PENUTUP

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIK

A. PRODUK HUKUM DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Sejak digulirkannya otonomi daerah awal 2001 telah mengubah praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang semula memiliki ciri sentralistik berubah menjadi desentralistik. Pilihan kebijakan otonomi daerah yang demikian ini merupakan keniscayaan mengingat keadaan dan kondisi wilayah negara Indonesia yang sangat luas dan majemuk sehingga dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial harus memperhatikan corak-corak susunan setempat (yang bersifat lokal), perbedaan sistem budaya dan kepercayaan, perbedaan sifat dan letak geografi, perbedaan latar belakang sejarah, dan sebagainya. Perhatian terhadap perbedaan dan kekhususan tersebut selanjutnya mengharuskan adanya perbedaan pelayanan dan cara penyelenggaraan pemerintahan.

Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan semacam itu hanya mungkin terlaksana dalam suatu pemerintahan desentralistik (Bagir Manan, 1994: 17). Dengan demikian pemberian otonomi daerah seluas-luasnya kepada pemerintah daerah merupakan pilihan dalam rangka mewujudkan suatu

pemerintahan yang responsif terhadap dinamika yang terjadi di daerah. Dengan demikian dapat diharapkan terciptanya suatu pemerintahan yang lebih kreatif dan inovatif mendorong pembangunan daerah sehingga pemerintahan dapat berjalan secara efektif dan efisien, responsif dan akuntabel (Osborne, David dan Ted Gaebler 1999).

Disamping itu kebijakan otonomi daerah juga bertujuan untuk percepatan pengembangan demokratisasi di Indonesia, sehingga masyarakat di daerah akan semakin mudah terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bersama-sama membangun kearah yang semakin baik bagi daerahnya. Keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan merupakan faktor yang sangat penting agar kebijakan tersebut responsif dan aspiratif terhadap kebutuhan warga masyarakatnya, disamping itu diharapkan warga masyarakatnya mendukung kebijakan yang telah diputuskan bersama.

Sehubungan itu pemerintahan daerah senantiasa harus melakukan pembenahan diri serta akomodatif terhadap perubahan dan perkembangan terutama dalam menyerasikan gerak langkah organisasi Pemda dengan organisasi dan manajemen masa depan. Langkah-langkah yang perlu dilakukan terutama memanfaatkan berlangsungnya arus balik kekuasaan dari pusat ke daerah untuk menata sistem pemerintahan daerah yang dapat menjawab tuntutan perubahan yang berlangsung secara cepat (Sarundayang,1999:1).

Berangkat dari kewenangan untuk mengatur dan mengurus berbagai urusan pemerintahan yang dimiliki oleh pemerintah daerah di atas, peran Pemerintah daerah di masing-masing daerah semakin kreatif dalam rangka mengatur dan mengurus daerahnya kearah yang lebih baik, maju, berkembang serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Namun demikian yang dicapai oleh masing-masing daerah tidaklah sama, ada daerah yang berhasil melaksanakan otonomi daerah, akan tetapi masih banyak pemerintah daerah yang dinilai kurang berhasil. Penilaian yang dilakukan oleh Majalah Tempo dalam terbitan edisi khusus tahun 2009 telah melaporkan adanya sembilan daerah yang dinilai berhasil dengan mendapatkan bintang misalnya Surakarta, Purbalingga, Kebumen, Blitar, Makasar, Bau-Bau, Lebak, Banyuasin dan Jember. Sedangkan pemerintah daerah yang dinilai kurang berhasil dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama terkait dengan pelayanan kepada masyarakatnya. Pemerintah daerah yang bersangkutan bukannya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat akan tetapi malahan membebani warga masyarakatnya, misalnya membuat Perda yang semata-mata hanya untuk kepentingan meningkatkan pendapatan daerah sehingga Perda yang dibuat hanyalah Perda yang mengatur pemungutan retribusi. Perda yang demikian diciptakan hanya sebagai instrumen yuridis untuk menambah pendapatan daerah yang membebani masyarakat, serta penciptaan Perda yang tidak pro-investasi. Sehubungan itu Pemerintah Pusat telah

berkali-kali mempublikasikan adanya Perda yang dianggap tidak mampu mewartakan kepentingan nasional, tidak sesuai dengan konteks sosial setempat, bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, Perda yang mengatur di luar urusan yang menjadi kewenangannya. Ada sekitar 4.000 Perda yang dianggap bermasalah, Perda seperti itu dinilai tidak aspiratif baik dari dimensi publik maupun dunia usaha, sehingga direkomendasikan untuk dibatalkan dan/atau direvisi. Perda yang demikian ini kemudian populer dengan sebutan “Perda bermasalah” atau “Perda tidak aspiratif” (Ibrahim, Anis, 2008: 13).

Uraian di atas menunjukkan bahwa keberadaan Perda yang berkualitas adalah sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan diciptakannya Perda yang berkualitas dapatlah diharapkan seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan daerah terlaksana secara efektif dan efisien, bermanfaat meningkatkan pembangunan, pelayanan kepada masyarakat yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan kehidupan masyarakatnya. Disamping itu Perda merupakan Produk Hukum Daerah yang berfungsi untuk mengatur kerjasama diantara *stakeholders* yaitu Pemerintah Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah bersama dengan perangkat daerah, DPRD serta masyarakat. Ketiga pilar inilah yang harus bersama-sama untuk terlibat secara aktif dalam menentukan kebijakan daerah. Dengan

demikian produk hukum yang berkualitas merupakan salah satu kebutuhan yang fungsional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Produk Hukum Daerah yang berkualitas digunakan sebagai dasar dan arahan terhadap tindakan-tindakan dari seluruh pemangku kepentingan daerah serta merupakan petunjuk bagi semua aspek kegiatan kemasyarakatan yang meliputi kehidupan politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.

B. PRODUK HUKUM DAERAH YANG BERKUALITAS

Yang dimaksud dengan Produk Hukum Daerah (PHD) meliputi Peraturan Daerah atau nama lainnya, peraturan Kepala Daerah (Perkada), Peraturan Bersama Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Perda adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Adapun materi muatan Peraturan Daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah Peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota, diciptakan guna melaksanakan perintah dari Perda.

Peraturan Bersama Kepala Daerah yang selanjutnya disingkat PB KDH adalah peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih kepala daerah. Sedangkan keputusan kepala daerah adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan bahwa kualitas adalah (1) tingkat baik buruknya sesuatu, kadar, (2) derajat, taraf atau mutu. Jadi Produk Hukum Daerah (PHD) yang berkualitas merupakan produk hukum yang memiliki ciri-ciri sebagai Produk Hukum Daerah yang baik, bermutu dan responsif terhadap kebutuhan riil kehidupan masyarakat yang dilayaninya. Produk Hukum Daerah (PHD) yang demikian ini sangat bermanfaat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga dapat berjalan secara efektif dan efisien, disamping itu dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka mewujudkan kehidupan yang lebih baik.

Sebagaimana diuraikan di muka bahwa Produk Hukum Daerah memiliki fungsi yang teramat penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh karena itu pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan bagian dari aktivitas Pemerintahan Daerah dalam mengatur kehidupan masyarakatnya. Dengan demikian Produk Hukum Daerah diciptakan dengan sengaja untuk digunakan sebagai ladaan hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah guna peningkatan pembangunan dan layanan kepada masyarakat, disamping itu diharapkan dapat menciptakan kehidupan

masyarakat yang tertib, damai dan sejahtera. Sehubungan dengan hal itu maka pembuatan Produk Hukum Daerah tidak dapat dilepaskan dengan lingkungan dimana Produk Hukum Daerah tersebut akan diterapkan.

Untuk mewujudkan adanya Produk Hukum Daerah yang berkualitas diperlukan adanya peningkatan kemampuan para pembentuk Produk Hukum Daerah dalam menterjemahkan visi, misi tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diwujudkan dalam kebijakan legislasi di wilayahnya. Sehubungan itu para pembentuk Produk Hukum Daerah harus benar-benar menyadari bahwa:

- a. pembentukan Produk Hukum Daerah sangat membutuhkan kontribusi dari ilmu-ilmu lain diluar ilmu hukum;
- b. penggunaan ragam bahasa, istilah yang tepat serta penyusunan Produk Hukum Daerah secara sistematis;
- c. asas-asas pembentukan Produk Hukum Daerah;
- d. pentingnya pendelegasian kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- e. pentingnya peranserta warga masyarakat dalam pembentukan Produk Hukum Daerah;
- f. prosedur/tatacara pembuatan Produk Hukum Daerah.

C. PENINGKATAN KAPASITAS PEMBENTUK PRODUK HUKUM DAERAH

Sebagaimana diuraikan di muka bahwa Produk Hukum Daerah yang berkualitas merupakan prakondisi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga dapat terlaksana secara efektif dan efisien dalam rangka meningkatkan pemerintahan dan pembangunan serta peningkatan pelayanan kepada masyarakat, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mewujudkan Produk Hukum Daerah yang berkualitas seperti itu menuntut adanya pemahaman yang luas para pembentuk Produk Hukum Daerah sehingga mampu untuk memanfaatkan ilmu-ilmu lain diluar ilmu hukum. Kebutuhan akan ilmu-ilmu di luar ilmu hukum seperti dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan dibutuhkan sebuah ilmu yang disebut ilmu mengatur masyarakat. Alasan yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo karena pengajaran dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum selama ini dalam pembelajaran hukum lebih bersifat *inward looking* dari pada *outward looking*.

Dalam pembuatan hukum, logika internal masih lebih diperhatikan, kalau tidak merupakan satu-satunya cara. Warisan berpikir positif analitis ini masih mendominasi dalam pendidikan hukum selama ini, meskipun Pound menyatakan

bahwa tidak ada gunanya apabila hanya struktur logis hukum saja yang dipikirkan dan mengabaikan efek hukum terhadap masyarakat. Oleh karena itu determinasi dalam pembuatan hukum yang benar-benar berguna bagi masyarakat memang membutuhkan perluasan dan pencerahan oleh ilmu-ilmu kemasyarakatan, seperti filsafat, sosiologi, antropologi, psikologi sosial dan ekonomi. Dengan ilmu mengatur masyarakat akan menempatkan hukum benar-benar perkasa dan berkemampuan untuk menciptakan masyarakat atau kehidupan bersama yang berkualitas.

Demikian pula dikemukakan oleh Burkhardt Krems sebagaimana dikutip oleh Attamimi (Hamid Attamimi, 1990) yang mengatakan bahwa pembentukan Peraturan Perundang-Undangan meliputi kegiatan yang berhubungan dengan isi atau substansi peraturan, metoda pembentukan, serta proses dan prosedur pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setiap kegiatan tersebut harus memenuhi persyaratan-persyaratan sendiri agar produk hukum tersebut dapat berlaku sebagaimana mestinya, baik secara yuridis, politis maupun sosiologis. Oleh karena itu pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menurut Krems bukan merupakan kegiatan yuridis semata, melainkan suatu kegiatan yang bersifat interdisipliner yang artinya setiap aktivitas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memerlukan bantuan ilmu-ilmu tersebut agar produk hukum yang dihasilkan dapat diterima dan mendapat pengakuan dari masyarakat.

Dari berbagai pendapat di atas memberikan kejelasan bahwa pembuatan Peraturan Perundang-Undangan bukan hanya merumuskan kata-kata yang dirangkai menjadi pasal-pasal yang disusun secara sistematis melainkan diperlukan pemahaman hakekat dan urgensi yang melatar belakangi serta tujuan dari pembuatan Peraturan Perundang-Undangan tadi dibuat. Demikian pula dalam pembentukan Produk Hukum Daerah sangat dibutuhkan kontribusi ilmu-ilmu lain diluar ilmu hukum agar diperoleh Produk Hukum Daerah yang berkualitas. Dengan adanya Produk Hukum Daerah yang berkualitas maka diharapkan seluruh penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat terlaksana secara efektif dan efisien serta peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

D. RAGAM BAHASA DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

Bahasa merupakan sarana dalam berkomunikasi sehingga bahasa memiliki peran yang amat penting dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sehubungan itu maka dalam pembentukan Produk Hukum Daerah menuntut agar para pembentuknya merumuskan bahasa secara benar, pemilihan istilah secara tepat sehingga perintah atau pesan yang dituangkan dalam rumusan Produk Hukum Daerah tersebut dapat dimengerti dan dipahami secara baik oleh warga masyarakatnya. Seperti dikatakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa hukum dibuat dengan sengaja dan diwujudkan melalui kata-

kata, kalimat dan bahasa, selanjutnya dengan mengutip pendapat d'Anjou, Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa pada hakekatnya pembuatan undang-undang adalah suatu "*proces van vormgeving van wesen*"(proses memberi bentuk terhadap sejumlah keinginan) dan pemberian bentuk itu tidak lain melalui bahasa yang ditulis (Satjipto Rahardjo, 2006: 81).

Uraian di atas menunjukkan bahwa para pembentuk Produk Hukum Daerah tidak begitu saja menggunakan bahasa dan istilah dengan sembarangan melainkan harus menggunakan bahasa dan istilah yang tepat agar rumusannya menjadi jelas dan dapat dipahami secara benar oleh warga masyarakatnya. Berikut ini akan dikemukakan pendapat dari para ahli hukum yang memberikan petunjuk penggunaan bahasa dalam pembentukan produk hukum, sebagai berikut.

Montesquieu dalam karyanya *L'esprit des Lois* mengemukakan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi di dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan (Halim, Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2009: 32-33), yakni:

1. Gaya penuturan hendaknya padat dan sederhana, ini mengandung arti bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan kebesaran retorik hanya merupakan tambahan yang menyesatkan dan mubazir.

2. Itilah-istilah yang dipilih hendaknya bersifat mutlak dan relatif, dengan demikian memperkecil kemungkinan munculnya perbedaan pendapat yang individual.
3. Hukum membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotetis.
4. Hukum hendaknya tidak dirumuskan dalam bahasa yang tinggi, oleh karena ia ditujukan kepada rakyat yang memiliki tingkat kecerdasan rata-rata, bahasa hukum tidak untuk latihan penggunaan logika melainkan hanya penalaran sederhana yang bisa dipahami oleh orang rata-rata.
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan atau perubahan, gunakan semua itu jika benar-benar diperlukan.
6. Hukum hendaknya tidak bersifat *debatable* (argumantatif) adalah bahaya memerinci alasan-alasan karena hal itu akan menimbulkan konflik.
7. Lebih dari itu semua, pembentukan hukum hendaknya mempertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktis dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar keadilan dan hakekat permasalahan, sebab hukum yang lemah tidak perlu dan tidak adil akan membawa seluruh sistem perundang-

undangan mendapat citra buruk dan menggoyahkan legitimasi negara.

Demikian pula Jeremy Bentham mengemukakan ketidak sempurnaan (*unperfections*) yang dapat mempengaruhi undang-undang (*statute law*). Ketidak sempurnaan tersebut dibagi dalam dua derajat, sebagai berikut:

Ketidak sempurnaan derajat pertama disebabkan hal-hal yang meliputi :

- a. Arti ganda (*ambiguity*).
- b. Kekaburan (*obscure*).
- c. Terlalu luas (*over butkines*).

Ketidaksempurnaan derajat kedua disebabkan hal-hal yang meliputi:

- a. Ketidak tepatan ungkapan (*unsteadiness in respect of expression*).
- b. Ketidak tepatan tentang pentingnya sesuatu (*unsteadiness in respect of import*).
- c. Berlebihan (*redundancy*).
- d. Terlalu panjang lebar (*long in dedness*).
- e. Membingungkan (*entalement*)
- f. Tanda-tanda yang memudahkan pemahaman (*nakedness in respect of helps to intelection*).
- g. Ketidak teraturan (*disorderliness*)

Pendapat di atas menunjukkan bahwa penggunaan ragam bahasa, pemilihan istilah yang tepat serta penyusunan yang sistematis menjadi sangat penting dalam pembentukan Produk Hukum Daerah. Bahasa dalam Peraturan Perundang-Undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun demikian bahasa yang digunakan dalam Produk Hukum Daerah memiliki corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisannya. Sehubungan itu maka Produk Hukum Daerah yang telah disetujui bersama antara pembentuk Produk Hukum Daerah, terlebih dahulu harus melalui tahap penghalusan bahasa dengan melibatkan seorang ahli bahasa. Dengan melalui proses semacam itu dapat diharapkan Produk Hukum Daerah yang dihasilkan benar-benar memiliki kualitas dari segi ragam bahasanya, mudah dipahami oleh warga masyarakat sebagai adresatnya.

E. ASAS-ASAS DALAM PEMBUATAN PRODUK HUKUM DAERAH

Asas-asas hukum merupakan bagian yang sangat penting dan mendasar dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, oleh karena itu. Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa asas-asas hukum merupakan jantung dari hukum.

Selanjutnya Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa pengabaian terhadap arti penting asas hukum menyebabkan bahwa pembuatan undang-undang yang dilakukan oleh badan legislatif lebih pantas disebut sebagai produsen pasal-pasal daripada asas hukum (Satjipto Rahardjo, 2006: 123).

Dalam tulisan sebelumnya Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti bahwa peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas hukum tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.

Namun demikian hukum itu bukan sekedar kumpulan peraturan-peraturan belaka, oleh karena itu diperlukan asas-asas yang mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis. Apabila kita membaca suatu peraturan hukum, mungkin kita tidak menemukan pertimbangan etis disitu. Tetapi asas hukum menunjukkan adanya tuntutan etis yang demikian itu, atau setidaknya kita bisa merasakan adanya petunjuk kearah itu (Satjipto Rahardjo, 1986:85). Pendapat yang sama dikemukakan oleh O Notohamidjojo dengan mengutip pendapat Karl Larenz, menyatakan bahwa asas-asas hukum ialah ukuran-ukuran hukumiah-etis yang memberikan arah kepada

pembentukan hukum, oleh karena itu bagi pengundang undang harus mempergunakan asas hukum sebagai pedoman kerja (Notohamidjojo, O, 2011: 23).

Pendapat di atas menunjukkan bahwa asas-asas hukum sangat penting dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, oleh karena itu harus diperhatikan oleh para pembentuk Peraturan Perundang-Undangan. Sehubungan itu maka pembuatan Produk Hukum Daerah di Kota Salatiga, perlu memperhatikan asas-asas hukum. Berikut ini akan dikemukakan pendapat-pendapat yang menjelaskan tentang asas-asas hukum dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.

Lon L Fuller berpendapat bahwa dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi delapan asas atau *principles of legality*, sebagai berikut (Satjipto Rahardjo, 2006: 136):

1. Suatu sistem hukum terdiri dari Peraturan Perundang-Undangan tidak berdasarkan keputusan-keputusan sesaat untuk hal-hal tertentu (*ad hoc*).
2. Peraturan Perundang-Undangan yang telah dibuat itu harus diumumkan kepada publik .
3. Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem.
4. Peraturanperundang-undangan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti oleh umum.

5. Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh saling bertentangan.
6. Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan.
7. Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh sering dirubah-rubah.
8. Harus ada kesesuaian antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

I.C. van der Vlies (Soeprapto, Maria Farida Indrati 1998: 196), membagi asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang patut (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas formal dan material sebagai berikut ini.

Asas-asas formal, meliputi :

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
- b. Asas organ/Lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*).
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*).
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheids beginsel*).
- e. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas material, meliputi:

- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijk terminologie en duidelijke systematiek*).

- b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*)
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtgelijkeheids beginsel*).
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtzakerheids beginsel*).
- e. Asas pelaksanaan hukum yang sesuai dengan keadaan individu (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Hamid S Attamimi (Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998:198) menjelaskan asas-asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan meliputi asas-asas formal dan material sebagai berikut ini.

- a. Asas Formal, dengan rincian sebagai berikut:
 - 1. asas tujuan yang jelas;
 - 2. asas perlunya pengaturan;
 - 3. asas organ/lembaga yang tepat;
 - 4. asas materi muatan yang tepat;
 - 5. asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - 6. asas dapatnya dikenali.
- b. Asas Material, dengan perincian:
 - 1. asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - 2. asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - 3. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
 - 4. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan, antara lain:

- a. kejelasan tujuan, setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-Undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-Undangan.
- d. dapat dilaksanakan, adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan, bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

F. PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

Selama ini peran serta masyarakat dalam proses pembentukan Produk Hukum Daerah adalah sangat kurang. Para pembentuk Produk Hukum Daerah merasa enggan untuk melibatkan warga masyarakat dalam proses pembentukan

Perda, seperti diungkap dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Sirajuddin dkk (Sirajuddin dkk, 2008:187), maupun hasil penelitian yang dilakukan oleh Anis Ibrahim dengan mengambil lokasi penelitian di empat kota/kabupaten, yaitu Probolinggo, Madiun, Sidoarjo dan Blitar (Ibrahim, Anis, 2008: 231-238). RaPerda yang tengah disiapkan maupun yang tengah dibahas tidak semuanya dipublikasikan ke masyarakat. Ada beberapa alasan tertentu karena raPerda merupakan penjabaran dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi sehingga tidak perlu disebarluaskan ke masyarakat. Disamping itu mereka beralasan jika dipublikasikan ke masyarakat akan terjadi penolakan masyarakat, terutama RaPerda yang akan berimplikasikan pemungutan kepada masyarakat sebab pada dasarnya masyarakat tidak mau di pungut.

Belum optimalnya peran serta masyarakat dalam proses pembentukan Produk Hukum Daerah juga disebabkan lemahnya kemauan politik dari Pemerintah Daerah dalam menterjemahkan konsep otonomi daerah dan rendahnya kesadaran masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam implementasi otonomi daerah khususnya dalam pembentukan peraturan daerah (Sirajuddin dkk, 2008: 187). Kurangnya peranserta masyarakat dalam proses pembentukan Produk Hukum Daerah ini karena peran masyarakat dianggap sudah cukup terwakili oleh DPRD atau dilakukan berbagai kegiatan seperti dengar pendapat, rapat-rapat dan sebagainya.

Nampaknya peranserta masyarakat selama ini, hanyalah formalitas belaka karena dianggap pemborosan waktu dan dana, yang dapat menghambat target penyelesaian suatu Perda. Oleh karena itu pembentuk Produk Hukum Daerah terlebih dahulu membuat skenario agar proses peranserta masyarakat tidak menghambat proses penyelesaian Perda dengan cara yang diundang hanyalah orang-orang yang mudah diberi pengarahan yang akhirnya peranserta masyarakat tidak sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

Peranserta masyarakat dalam proses pembentukan Produk Hukum Daerah adalah sangat penting, seperti dikemukakan oleh Sirajuddin dkk yang menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perundang-undangan menjadi penting karena (1) menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Peraturan Perundang-Undangan benar-benar memenuhi syarat Peraturan Perundang-Undangan yang baik; (2) menjamin Peraturan Perundang-Undangan sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, sosial dan lain-lain); (3) menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility* dan *sense of accountability*) atas Peraturan Perundang-Undangan tersebut (Sirajuddin dkk, 2008: 187).

Hardjosoemantri juga menjelaskan bahwa peranserta masyarakat dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan

sangat diperlukan dengan alasan sebagai berikut (Halim, Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2009: 103-104):

- a. Memberikan informasi kepada pemerintah. Partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk memberikan masukan kepada pemerintah tentang masalah yang dapat ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian pemerintah akan dapat mengetahui adanya pelbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut yang perlu diperhatikan. Masukan masyarakat bagi proses pengambilan keputusan dalam bentuk Peraturan Perundang-Undangan akan dapat meningkatkan kualitas keputusan tersebut, dengan demikian partisipasi masyarakat akan dapat meningkatkan kualitas tindakan negara di bidang tersebut.
- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan. Seorang warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan cenderung untuk memperlihatkan kesediaan yang lebih besar guna menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan tersebut. Dengan demikian akan banyak mengurangi kemungkinan timbulnya pertentangan, asal partisipasi tersebut dilaksanakan pada waktu yang tepat.

- c. Membantu perlindungan hukum. Apabila sebuah keputusan akhir diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka setelah keputusan itu diambil keberatan dari warga masyarakat akan berkurang atau kecil kemungkinannya, karena alternatif sudah dibicarakan setidaknya-tidaknya sampai tingkatan tertentu. Apabila sebuah keputusan dapat mempunyai konsekuensi begitu jauh, sangat diharapkan bahwa setiap orang yang terkena akibat keputusan itu perlu diberitahukan dan diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan-keberatan sebelum keputusan itu diambil.
- d. Mendemokratisasikan pengambilan keputusan. Model penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang demokratis, diharapkan dapat menghasilkan kondisi hukum yang responsif sehingga dapat menjawab tuntutan di masyarakat.

Uraian diatas menunjukkan bahwa keterbukaan yang dilakukan oleh pembentuk Produk Hukum Daerah adalah sangat penting untuk menerima masukan yang diberikan oleh warga masyarakat sebagai *adressat* atau alamat yang dituju oleh Produk Hukum Daerah tadi. Dengan adanya peluang masukan yang dilakukan oleh warga masyarakat tersebut maka pembentuk hukum daerah lebih memahami adanya berbagai kepentingan yang terkait dengan kebijakan legislasi yang akan

dilakukannya. Berbagai kepentingan yang terkait dengan kebijakan legislasi yang akan dibuat dapat memberikan wawasan yang luas karena Produk Hukum Daerah harus terkait dengan habitat sosialnya (Satjipto Rahardjo, 2006). Dengan cara yang demikian dapat meningkatkan kualitas Produk Hukum Daerah yang akan dibuatnya. Selain itu apabila warga masyarakat telah diajak membicarakan kebijakan legislasi yang akan dibuat oleh pembentuk Produk Hukum Daerah maka dapat meningkatkan kesediaan untuk menerimanya karena telah memahami arti pentingnya produk hukum tersebut dalam kehidupannya. Proses pengambilan kebijakan tersebut menunjukkan adanya tingkat kecenderungan penerimaan dan dan penyesuaian diri dari masyarakat yang pada akhirnya akan mengurangi kemungkinan timbulnya pertentangan dari masyarakat. Dari seluruh proses tersebut merupakan usaha untuk pendemokrasian proses pembentukan Produk Hukum Daerah.

Sebetulnya peran serta masyarakat bukanlah tujuan akhir, namun demikian peran serta masyarakat dalam pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan suatu hal yang amat esensial, seperti dikemukakan oleh Hans yang mengemukakan bahwa keterbukaan dalam prosedur memungkinkan masyarakat untuk ikut mengetahui (*meeweten*); ikut memikirkan (*meedenken*); bermusyawarah (*meespreken*); dan ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan (*meedesllsen*); serta hak ikut memutus (*medebeslissingsrecht*) (Halim, Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2009: 107).

Uraian di atas menunjukkan bahwa pembentukan Produk Hukum Daerah bukan perkara yang mudah. Pembentukan Produk Hukum Daerah sangat kompleks mengingat di dalamnya pembentuk Produk Hukum Daerah harus mampu menangkap nilai yang hidup dalam masyarakat (*living law*) berdasarkan berbagai kepentingan dan kebutuhan serta aspirasi warga masyarakatnya.

Dalam Pasal 90 Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan bahwa:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, Perkada dan/atau PB KDH.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

G. PENDELEGASIAN KEWENANGAN PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pembentuk Produk Hukum Daerah harus menyadari bahwa tidak semua hal harus dituangkan secara terperinci ke dalam peraturan daerah, akan tetapi materi muatan yang diatur dalam Perda hanyalah yang sifatnya pokok-pokok atau yang mendasar dan prinsipil. Dengan demikian pembentuk Perda harus memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk mengatur lebih lanjut secara rinci. Hal ini dikenal dengan istilah pendelegasian kewenangan perundang-undangan (*delegated legislation*).

Pendelegasian kewenangan perundang-undangan sangat penting mengingat dinamisasi dalam kehidupan masyarakat yang berkembang dengan cepatnya. Oleh karena itu, jika materi muatan dalam Perda mengatur hal-hal yang sangat rinci kemungkinan hal ini akan tertinggal oleh perkembangan kehidupan masyarakat, yang pada akhirnya Perda yang rinci tersebut cepat menjadi rumusan yang usang. Sementara itu jabatan-jabatan di lingkungan pemerintahan daerah dianggap lebih memahami kehidupan masyarakat yang senyatanya mengingat pengalaman selama ini dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Oleh karena itu pembentuk Perda cukup memberikan kerangka dan rambu-rambu yang diperlukan sedangkan secara rinciannya diserahkan kepada pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan lebih lanjut.

Pendelegasian kewenangan perundang-undangan dapat dilakukan oleh pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi kepada pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tingkatannya, misalnya pembentuk Perda memberikan delegasi kewenangan kepada walikota/bupati untuk membuat peraturan bupati/perwali. Dapat pula terjadi pendelegasian kewenangan perundang-undangan yang memiliki kedudukan yang sederajat, misalnya suatu Undang-Undang kepada Undang-Undang yang lain, dari Perda Provinsi kepada Perda Provinsi yang lain, atau dari Perda Kabupaten/Kota memberikan delegasi kewenangan kepada pembentuk Perda Kabupaten/Kota lain.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Pasal 48

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diatur dengan Undang-Undang.

Jika akan mendelegasikan kewenangan pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, harus memperhatikan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Pendelegasian kewenangan untuk mengatur harus menyebutkan dengan tegas : (a) ruang lingkup materi muatan yang diatur dan (b) jenis Peraturan Perundang-Undangan.
2. Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-Undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-Undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah(subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan...

Contoh:

Pasal ...

1.
2. Peranserta masyarakat dalam pembentukan Produk Hukum Daerah.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Walikota.

Jika pengaturan materi muatan tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan ...

Contoh:

Pasal...

(1) ...

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan Peraturan ...

Jika materi muatan yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-Undangan yang mendelegasikan dan materi muatan itu harus diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan yang diberi delegasi dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan mengenai ... diatur dengan ...

Contoh:

Pasal ...

i. ...

ii. Ketentuan mengenai ... diatur dengan Peraturan ...

Jika pengaturan materi muatan tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi) digunakan kalimat Ketentuan mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan ...

Contoh:

Pasal ...

(5) ...

(6) Ketentuan mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan Peraturan ...

Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan, gunakan kalimat “Ketentuan mengenai ... diatur dalam ...

Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan maka materi muatan yang didelegasikan dapat disatukan dalam 1 (satu) peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan, gunakan kalimat “(jenis Peraturan Perundang-Undangan) ... tentang Peraturan Pelaksanaan ...”

Untuk mempermudah dalam penentuan judul dari peraturan pelaksanaan yang akan dibuat, rumusan pendelegasian perlu mencantumkan secara singkat tetapi lengkap apa yang akan diatur lebih lanjut.

Jika pasal terdiri dari beberapa ayat, pendelegasian kewenangan dimuat pada ayat terakhir dari pasal yang bersangkutan.

Pendelegasian kewenangan mengatur tidak boleh adanya delegasi blangko.

Contoh

Pasal ...

Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Perda ini, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

H. PROSEDUR PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

Kajian mengenai proses pembentukan Produk Hukum Daerah adalah sangat penting, karena jika pembentukan Produk Hukum Daerah telah melewati seluruh proses yang telah ditetapkan dapatlah diharapkan menghasilkan Produk Hukum Daerah yang berkualitas. Proses pembentukan hukum menurut Satjipto Rahardjo pada intinya terdiri atas dua golongan besar yaitu tahap sosiologis (sosio politis) dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Dalam tahap sosio-politis, gagasan awal bahwa suatu hal perlu dibicarakan dalam hukum diolah oleh masyarakat sendiri, dibicarakan, dikritik, dipertahankan, melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Pada tahap ini suatu gagasan mengalami ujian, apakah ia akan bisa dilanjutkan sebagai agenda publik yang akan diformat secara hukum ataukah berhenti di tengah jalan (Satjipto Rahardjo, 2003: 135). Apabila gagasan itu secara politis berhasil diteruskan, maka barang tentu bentuk dan isinya mengalami perubahan, yakni makin dipertajam (*articulated*) dibandingkan pada saat ia muncul. Pada titik ini ia akan dilanjutkan ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan

yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan hukum. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum.

Pada tulisan yang berikutnya Satjipto Rahardjo lebih menjelaskan tahap-tahap pembuatan undang-undang. *Tahap pertama*, adalah memberi bentuk terhadap berbagai kepentingan yang bersimpang siur dan mengubahnya menjadi harapan dan keinginan. *Tahap kedua*, diusahakan agar keinginan-keinginan perorangan menjadi keinginan suatu golongan atau kategori sosial. *Tahap ketiga*, menjadikan keinginan perorangan yang sudah menjadi umum itu sebagai suatu problem. *Tahap keempat*, adalah pengakuan oleh golongan-golongan politik bahwa problem tersebut adalah suatu urusan yang membutuhkan campur tangan pemerintah. *Tahap kelima*, adalah menempatkan problem tersebut ke dalam agenda pembuatan undang-undang. *Tahap keenam*, benar-benar terjadi proses pembuatan undang-undang dalam bentuk peraturan (*regel, rules*) dan bagaimana wujud peraturan tersebut (Satjipto Rahardjo, 2006: 81-82).

Reed Dickreson (Halim, Hamzah dan Kemal Rdindo Syahrul Putera, 2009: 79-81) menjelaskan bahwa langkah-langkah dalam pembentukan produk hukum adalah sebagai berikut:

1. Langkah-langkah kebijakan substantif, yakni (a) mengetahui apa yang diinginkan klien, untuk itu perlu dilakukan penelitian lapangan maupun dokumentasi serta bahan-bahan pustaka lainnya dengan demikian menjadi jelas permasalahannya, (b) menyelidiki kerangka hukum dalam rangka menganalisis semua instrumen hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang ada dalam kehidupan masyarakat, dengan cara ini dapat dihindari tumpang tindih pengaturan serta ketidak konsistenan pengaturan, (c) mengembangkan rencana organisasi, perancang harus memilih konsep yang tepat dan kemudian mencocokkan antara konsep yang satu dengan yang lain. Yang harus diperhatikan dalam hal ini adalah aspek yuridis, filosofis, sosiologis dan politis.
2. Langkah-langkah dalam komposisi yaitu meliputi (a) membuat draft pertama, jika ada masukan-masukan dari pihak yang terkait maka dilakukan perbaikan, (b) revisi dalam draft pengaturan yang lebih rinci dalam rumusan pasal-pasal yang lebih konkret, (c) dikonsultasikan pada pihak yang ahli dalam kegiatan seminar, lokakarya, panel diskusi, (d) mengadakan penghalusan bahasa, dalam hal ini perancang melakukan draft final (penghalusan konsep), yakni dengan merangkum pendapat dan hasil seminar dan sebagainya.

Robert B Seidman (Halim, Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2009: 81-83) menyatakan bahwa untuk

merancang Peraturan Perundang-Undangan yang dapat mengatasi masalah sosial, maka pada intinya ada dua tahap yang harus ditempuh dalam merancang suatu Peraturan Perundang-Undangan, yaitu pertama tahap penelitian yang ditindak lanjuti dengan laporan penelitian; dan yang kedua adalah tahap penyusunan draft Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam tahap penelitian akan diperoleh laporan hasil penelitian dari seorang pembuat rancangan, untuk itu harus menyertakan metodologi pemecahan masalah, dengan demikian menunjukkan bahwa rancangan undang-undang yang diusulkan bertumpu kepada dasar-dasar pemikiran berdasarkan pengalaman. Hal ini dimaksudkan mengembangkan perundang-undangan untuk mengatasi masalah sosial, maka pemecahan masalah terdiri dari empat langkah yang masing-masing berdasarkan fakta-fakta yang terkait dan dihubungkan dengan logika. Pada tahap ini ada empat langkah, sebagai berikut:

1. Mengenali masalahnya, langkah ini dimulai dengan persepsi dari pembuat keputusan tentang suatu masalah yang mengilhami proses pembuatan rancangan Peraturan Perundang-Undangan. Laporan hasil penelitian dari pembentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dimulai dengan mengemukakan fakta-fakta untuk membuktikan hipotesis deskriptif/gambaran manivestasi dari masalah tersebut dengan maksud membuat rancangan undang-undang yang efektif, harus menyebut

perilaku siapa dan yang bagaimana menggambarkan masalah tersebut. Dengan demikian harus mengenali peran dari pelaku-pelaku sosial terkait yang perilakunya merupakan masalah sosial yang akan dicoba untuk diperbaiki melalui Peraturan Perundang-Undangan.

2. Mengusulkan dan menjamin penjelasannya. Laporan hasil penelitian harus secara sistematis mengusulkan dan menguji pilihan-pilihan hipotesis yaitu penjelasan tentang sebab-sebab perilaku bermasalah dan pelaku peran. Untuk membenarkan hipotesis tersebut laporan harus mengemukakan bukti-bukti yang menunjukkan faktor-faktor khusus yang menyebabkan perilaku bermasalah tersebut.
3. Pengusulan solusi, setelah langkah kedua diketahui maka usulan mengenai sebab-sebab perilaku yang ada dengan memperkirakan perilaku selanjutnya sepanjang sebab-sebab yang sama dan hanya sebab-sebab tersebutlah yang berlaku. Perilaku tersebut kemungkinan akan berlanjut terus, sehingga harus dikaji rangkaian tindakan-tindakan perundang-undangan termasuk rincian pelaksanaannya yang secara logis mungkin dapat mengubah/menghilangkan sebab-sebab perilaku yang bermasalah dan mendorong perilaku kearah yang diinginkan. Di dalam laporan tersebut dicantumkan (solusinya) mengenai ketentuan yang mana saja yang harus dimasukkan ke dalam rancangan. Untuk itu solusi

harus mempertimbangkan akibat sosial dan ekonomi serta dampak sosialnya terhadap kelompok kepentingan tidak ikut dalam proses pengambilan keputusan.

4. Memantau dan menilai pelaksanaan. Setelah diundangkannya atau dilaksanana suatu Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan pemantauan dan dinilai pelaksanaannya. Oleh karena itu pembentuk Peraturan Perundang-Undangan memerlukan masukan untuk menentukan apakah pemegang peran termasuk lembaga pelaksana telah melaksanakan sebagaimana yang telah ditentukan dalam Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan.

Untuk mengidentifikasi kategori yang memungkinkan membantu menjelaskan perilaku-perilaku yang bermasalah dalam merancang Peraturan Perundang-Undangan yang efektif maka perlu untuk memilahnya ke dalam kategori yang lebih sempit, yaitu: peraturan (*rule*), kesempatan (*opportunity*), kemampuan (*capacity*), komunikasi (*communication*), kepentingan (*interest*), proses (*process*), dan ideologi (*ideology*). Jadi kategori-kategori dari *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology (ROCCIPI)*. Seorang peneliti harus memeriksa semua kategori ROCCIPI untuk mendapatkan masukan tentang proposisi penjelasan yang dapat diuji dan saling berkaitan. Selanjutnya hipotesis-hipotesis tersebut membantu dalam penyusunan rancangan pertanyaan-

pertanyaan yang akan ditanyakan guna mendapatkan bukti tentang penyebab dan perilaku tersebut.

Metode selanjutnya adalah metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA). metode RIA dapat digunakan dalam pembentukan Produk Hukum Daerah yang dilakukan melalui enam tahapan dan satu tahap yaitu konsultasi publik, sebagai berikut:

1. Perumusan masalah atau *issue* yang menimbulkan kebutuhan untuk menerbitkan satu kebijakan (melakukan tindakan).
2. Identifikasi tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan kebijakan tersebut; tahapan ini disebut penilaian resiko (*risk assessment*).
3. Identifikasi berbagai alternatif tindakan (*opsi*) untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut.
4. *Assessment* atas manfaat dan biaya (keuntungan dan kerugian) untuk setiap opsi, dilihat dari sudut pandang pemerintah, masyarakat, pelaku usaha, konsumen, dan ekonomi secara keseluruhan.
5. Konsultasi dan komunikasi dengan *stakeholders*, dalam semua tahapan tersebut diatas.
6. Penentuan opsi terbaik yang dipilih.
7. Perumusan strategi implementasi untuk menerapkan regulasi.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa tahap-tahap pembentukan UU meliputi : tahap penelitian, pengajuan usul inisiatif, perancangan, pengajuan RUU, pembahasan, penetapan RUU menjadi UU, pengesahan, pengundangan, pemberlakuan dan penegakan UU (Saifudin, 2009: 73).

Dari berbagai pendapat di atas menunjukkan bahwa dalam proses pembuatan Produk Hukum Daerah diperlukan langkah-langkah terarah terwujudnya suatu Produk Hukum Daerah yang benar-benar berkualitas, harus dimulai dengan tahap-tahap sebagai berikut:

1. Tahap Perencanaan
2. Tahap Persiapan (Tahap Konsultasi Publik Pertama)
3. Tahap Pengajuan usul inisiatif (Tahap Konsultasi Publik Kedua pada masing-masing lembaga pengusul)
4. Tahap Pengajuan RanPerda
5. Tahap Pembahasan (Tahap Konsultasi Publik Ketiga)
6. Tahap Persetujuan (termasuk Tahap Penghalusan Bahasa)
7. Pengesahan RanPerda
8. Tahap Pengundangan
9. Tahap Sosialisasi/Penyebarluasan

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. DASAR PEMIKIRAN

Pada tanggal 12 Agustus 2011, Pemerintah secara resmi mengundang UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011, maka UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Dibandingkan dengan UU yang digantikan tersebut, sebagian besar substansi dari UU Nomor 12 Tahun 2011 mengalami perubahan materi muatannya, beberapa perubahannya antara lain:

1. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-Undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah,

- Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya;
3. Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 4. Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
 5. Pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundangundangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
 6. Penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tahapan tersebut dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini.⁶

⁶ Seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan lainnya.

Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dimaksudkan untuk memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan Peraturan Perundangundangan, termasuk Peraturan Perundang-Undangan Daerah.

Hal pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini terkait erat dengan kedudukan Daerah Otonom yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan ini memberi Daerah hak untuk membuat produk hukum untuk menyelenggarakan otonomi yang dimilikinya, berupa Peraturan Perundang-Undangan Daerah. Daerah membentuk Peraturan Perundang-Undangan, seperti Peraturan Daerah untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah.

Dalam hal tersebut, Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa materi muatan dari Peraturan Daerah adalah a) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; b) Menampung kondisi khusus daerah; dan/atau c) Penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan daerah terkait dengan penyelenggaraan Otonomi Daerah merujuk kepada hak, wewenang, dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan

masyarakat setempat. Sedangkan materi muatan yang mencakup Tugas Pembantuan merujuk kepada penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan/atau Desa dari pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau Desa serta dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Materi muatan Peraturan Daerah dimaksudkan pula untuk menampung kondisi khusus Daerah sehingga Peraturan Daerah yang dibuat oleh Daerah akan mencerminkan aspirasi dan kebutuhan Daerah. Dalam hal ini Daerah harus melibatkan para pemangku kepentingan yang ada di daerahnya dalam membuat Peraturan Daerah. Representasi berbagai kelompok kepentingan dalam proses pembuatan Peraturan Daerah penting untuk dijaga agar Peraturan Daerah sungguh-sungguh menggambarkan kebutuhan Daerah dan mampu mendorong pembangunan Daerah sebagaimana diharapkan oleh warganya. Untuk itu, konsultasi publik dalam pembuatan Peraturan Daerah wajib dilakukan.

Muatan Peraturan Daerah sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi menegaskan kedudukan Peraturan Daerah sebagai bagian dari sistim Peraturan Perundangan-undangan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan-undangan yang memiliki kedudukan lebih tinggi (*lex superiori derogat legi inferiori*). Di samping itu memang salah satunya, suatu Peraturan Daerah dibuat untuk melaksanakan Peraturan Perundangan-undangan

yang lebih tinggi. Dengan demikian ketaatan terhadap berbagai Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi menjadi prasyarat yang utama dalam penyusunan Peraturan Daerah.

Keterbatasan dalam memahami kedudukan Produk Hukum Daerah (Peraturan Perundang-Undangan Daerah), orientasi pada kepentingan yang sempit dan berjangka pendek, dan kegagalan memahami kepentingan umum sering membuat Produk Hukum Daerah gagal memenuhi azas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kondisi demikian tidak jarang membawa kepada konflik antar susunan pemerintahan karena Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁷ Kontroversi juga bisa terjadi sebagai akibat dari ketidakpuasan pemangku kepentingan di Daerah terhadap Perda. Demonstrasi dan protes dari berbagai kelompok kepentingan di Daerah yang menuntut pencabutan Perda dan Perkada sering terjadi di banyak Daerah.⁸

⁷ Tahun 2008 Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Daerah merekomendasi 2000 Perda tentang pajak dan retribusi untuk dicabut, karena merugikan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sejumlah 895 Perda mengenai pajak dan retribusi telah direkomendasikan kepada Depdagri untuk dibatalkan dan 761 Perda telah dibatalkan (sampai akhir tahun 2007).

⁸ Departemen Dalam Negeri dari 1999 - 2006 telah membatalkan 506 Peraturan Daerah dan menilai 393 Perda lainnya sebagai layak dibatalkan. <http://www.depdagri.go.id>

Berbagai persoalan tersebut mengindikasikan Pemerintahan Daerah perlu memiliki kapasitas di dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam kerangka demikian, Rancangan Perda ini dibuat untuk memerdayakan Pemerintahan Daerah atas kapasitas teknisnya dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga mampu memahami materi kewenangan yang dimilikinya (*rationae materie*), wilayah wewenangnya (*rationae locus*), tenggang waktu kewenangannya (*rationae temporis*), dan prosedur pembentukannya.

Adanya suatu **Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah** yang memperhatikan aspek penguatan kapasitas teknis dapat menjadi salah satu cara untuk mengurangi kesalahan dalam pembentukan Produk Hukum Daerah atau Peraturan Perundang-Undangan Daerah. Terkait dengan kesalahan di dalam pembentukan Produk Hukum Daerah ini, Pemerintah Daerah dan DPRD perlu memperhatikan penerapan asas preventif dan asas represif oleh pemerintah untuk menyelesaikan persoalan Peraturan Daerah yang bermasalah. Isu utamanya adalah bahwa suatu Peraturan Daerah terkait dengan kepentingan umum dan dampak dari kesalahan dalam Peraturan Daerah akan langsung dirasakan oleh masyarakat dan ketika kerusakan terjadi tidak mudah dikembalikan. Kepala Daerah (KDH) dan anggota DPRD yang berwenang secara bersama-sama membentuk Perda, mau tidak mau dituntut untuk memahami seluk beluk penyusunan dan

menguasai berbagai masalah teknis dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. PRINSIP-PRINSIP UMUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Sumber Segala Sumber Hukum Dari Peraturan Perundang-Undangan

Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.⁹ Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dengan menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara, maka setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan, tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Untuk itu di dalam pembentukan Produk Hukum Daerah harus mengacu kepada Pancasila sebagai sumber hukum negara

⁹ Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2011.

dan Produk Hukum Daerah tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

2. Hukum Dasar Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah norma dasar bagi Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah hukum dasar bagi Peraturan Perundang-Undangan,¹⁰ termasuk dalam hal ini bagi Produk Hukum Daerah (Peraturan Perundang-Undangan Daerah).

Oleh karena itu di dalam pembentukan Produk Hukum Daerah materi muatan ketentuannya harus mencerminkan atau sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar bagi Peraturan Perundang-Undangan yang di bawahnya.

3. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik

Dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, meliputi:

- a. Kejelasan tujuan

¹⁰ Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

- Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
Jenis Peraturan Perundang-Undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-Undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
 - c. Sesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan
 - d. Dapat dilaksanakan
Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
 - e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
Peraturan Perundang-Undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan

Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.¹¹

Selaras dengan asas ini sudah semestinya di dalam membentuk Produk Hukum Daerah harus menuruti asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik.

4. Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan asas:

¹¹ Lihat Pasal 5 dan Penjelasan Pasalnya UU Nomor 12 Tahun 2011.

a. Pengayoman

Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan

Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

f. Bhinneka tunggal ika

Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g. Keadilan

Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan

keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.¹²

Peraturan Perundang-Undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan, sebagai contoh:

- a. Dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. Dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Atas dasar ketentuan ini maka suatu muatan materi Produk Hukum Daerah harus pula mencerminkan asas materi muatan Peraturan Perundang-Undangan, di samping asas lain yang sesuai dengan kekhususan muatan dari suatu Produk Hukum Daerah yang dibuat.

5. Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Pengertian dari Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan. Dalam hal ini Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis dari Peraturan

¹² Lihat Pasal 6 dan Penjelasan Pasalnya UU Nomor 12 Tahun 2011.

Perundang-Undangan yang kekuatan hukumnya sesuai dengan kedudukannya di hierarki Peraturan Perundang-Undangan.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

Dalam hal ini yang dimaksudkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹³

Dengan demikian sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-Undangan maka kekuatan hukum Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berada paling terakhir, di bawah Peraturan Daerah Provinsi. Oleh karena itu Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Jenis Peraturan Perundang-Undangan yang di atasnya, sebagaimana isi dari asas hierarki Peraturan Perundang-Undangan.¹⁴

Namun harus diingat bahwa penjejangan demikian juga perlu diperhatikan pula koherensinya dengan jenis Peraturan Perundang-Undangan lainnya. Dalam Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan adanya Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang keberadaannya diakui dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan¹⁵. Hal ini mengingatkan bahwa jenis Produk Hukum Daerah lainnya (*infra sub judul C.2*), bukan hanya Peraturan Daerah saja, juga harus tunduk dan kekuatan hukumnya sesuai asas hierarki Peraturan Perundang-Undangan.

¹³ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

¹⁴ Penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

¹⁵ Yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Dengan demikian jelas bagi Produk Hukum Daerah atau Peraturan Perundang-Undangan Daerah harus taat pada asas hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Produk Hukum Daerah tidak boleh bertentangan dengan jenis Peraturan Perundang-Undangan yang di atasnya dan kekuatan hukumnya sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-Undangan.

C. PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

1. Istilah Dan Pengertian

1.1. Peraturan Daerah

Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.¹⁶

Dalam hal ini Peraturan Perundang-Undangan di Daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah dan ditetapkan oleh Kepala Daerah, disebut Peraturan Daerah Kabupaten/Kota:

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan

¹⁶ Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 Tahun 2011.

Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”.¹⁷

Penegasan ketentuan demikian dapat dijumpai pada ketentuan yang mengatur penetapan suatu Peraturan Daerah Provinsi, yang berdasarkan Pasal 80 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota:

“Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi”.¹⁸

Di peraturan lain, yaitu pada Permendagri penyebutan Peraturan Daerah dikatakan dengan istilah Perda:

“Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut Perda, adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah”.¹⁹

Dengan demikian istilah “Peraturan Daerah” (d.h.i. Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota) mempunyai arti yang sama dengan istilah “Perda”. Untuk itu maka penyebutan dengan istilah “Peraturan Daerah” dapat dipertukarkan dengan istilah “Perda” dan mempunyai pengertian yang sama.

¹⁷ Pasal 1 angka 8 UU Nomor 12 Tahun 2011.

¹⁸ Pasal 78 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

¹⁹ Pasal 1 angka 5 Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

1.2. Produk Hukum Daerah atau Peraturan Perundang-Undangan Daerah

Kadang di dalam peraturan terdapat beberapa istilah yang berbeda nama di antara peraturan satu dengan lainnya, namun sebenarnya mempunyai makna pengertian yang sama atau memerlukan penyesuaian dalam penyebutannya agar artinya semaksud.

UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebut dengan istilah “Peraturan Perundang-Undangan” untuk mengatakan secara umum berbagai Peraturan Perundang-Undangan, baik di tingkat Nasional maupun Daerah. Sedangkan dalam Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 memberi nama “Produk Hukum Daerah” untuk maksud Peraturan Perundang-Undangan yang berasal dari Daerah.

Untuk menunjukkan pengertian yang maksudnya sama maka digunakan istilah “Produk Hukum Daerah” guna menyamakan maknanya dengan istilah “Peraturan Perundang-Undangan Daerah”.

1.3. Jenis atau Bentuk Peraturan Perundang-Undangan

Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 digunakan istilah “jenis” untuk menunjuk kepada berbagai Peraturan Perundang-Undangan,²⁰ sedangkan dalam Permendagri Nomer 53 Tahun

²⁰ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

2011 dipakai istilah “bentuk”.²¹ Dalam konteks ini ke dua istilah itu tidak memiliki perbedaan arti, sehingga ke dua istilah tersebut dapat dipertukarkan di dalam penggunaannya untuk menyebut yang dimaksudkan sebagai jenis atau bentuk suatu Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam Naskah Akademik ini, dipilih penggunaan kata “jenis” hanya karena semata-mata pertimbangan istilah itulah yang dipakai oleh UU Nomor 12 Tahun 2011.

2. Sifat, Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Daerah

Produk Hukum Daerah merupakan Peraturan Perundang-Undangan yang berasal dari Daerah. Sebagai Peraturan Perundang-Undangan Daerah maka Produk Hukum Daerah memiliki jenis yang tidak sama dengan Peraturan Perundang-Undangan di atasnya. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 53 Tahun 2011 pembedaan jenis Produk Hukum Daerah mengikuti sifat dari Peraturan Perundang-Undangan. Sifat dari Produk Hukum Daerah ada dua, yaitu:

- 1) pengaturan
- 2) penetapan.²²

Produk Hukum Daerah yang bersifat pengaturan adalah jenis Peraturan Perundang-Undangan di Daerah yang disebut:

²¹ Lihat Pasal 3 Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

²² Pasal 2 Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

a. Perda

Perda merupakan penyebutan khusus untuk yang dimaksudkan sebagai jenis Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dalam hal ini Peraturan Daerah Kota Salatiga atau Perda Kota Salatiga. Perda adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

b. Perkada

Perkada merupakan penyebutan untuk jenis Peraturan Kepala Daerah, dalam hal ini adalah Peraturan Walikota (Perwali) atau Peraturan Walikota Salatiga. Perkada dengan demikian Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah (Walikota).

c. PB KDH

PB KDH merupakan penyebutan untuk jenis Peraturan Bersama Kepala Daerah, dalam hal ini adalah Peraturan Bersama Walikota Salatiga dengan Kepala Daerah lain. PB KDH dengan demikian adalah Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh dua atau lebih Kepala Daerah (KDH).

Sedangkan Produk Hukum Daerah yang bersifat penetapan adalah jenis Peraturan Perundang-Undangan di Daerah yang disebut Keputusan Kepala Daerah, dalam hal ini Keputusan Walikota (Keputusan Walikota Salatiga). Sesuai dengan asas atau prinsip dalam Hukum Administrasi, maka Keputusan Kepala Daerah (Walikota) adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final.

Dengan demikian jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Daerah yang sekaligus menunjukkan kekuatan hukum dari jenis Produk Hukum Daerah, yaitu:

- a. Peraturan Daerah (Perda)
- b. Peraturan Kepala Daerah (Perkada) atau Perwali
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH)
- d. Keputusan Kepala Daerah atau Keputusan Walikota

3. Tahapan Pembentukan Produk Hukum Daerah

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.²³ Oleh karenanya dalam pembentukan Produk Hukum Daerah tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang harus ditempuh.

Akan tetapi di dalam pelaksanaannya tidak semua tahapan yang ada kompatibel dengan semua jenis Peraturan Perundang-Undangan. Karena itu untuk Produk Hukum Daerah tertentu tahapan tersebut dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki peraturannya.

Atas dasar alasan tersebut ketentuannya dibedakan, yaitu pembentukan Produk Hukum Daerah yang bersifat pengaturan,

²³ Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011.

yaitu Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Kepala Daerah (Perwali), Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH) harus dilakukan melalui seluruh tahapan pembuatan Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan pembentukan Produk Hukum Daerah yang bersifat penetapan, yaitu Keputusan Walikota tidak perlu mengikuti keseluruhan tahapan pembuatan Peraturan Perundang-Undangan tetapi menyesuaikan kebutuhan dan kondisi yang ada.

4. Perencanaan Produk Hukum Daerah

4.1. Perencanaan Peraturan Daerah

Ketentuan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah dilakukan menurut perencanaan yang ada di dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda).²⁴ Oleh karena itu, penyusunan Peraturan Daerah semestinya telah direncanakan di dalam Prolegda-nya, sebagaimana ketentuan pada Pasal 39 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda.

Dalam hal ini, dimungkinkan untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda bilamana terdapat keadaan tertentu, yakni:

²⁴ Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

- 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 yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi (Balegda) dan biro hukum (dalam hal ini bagian hukum).²⁵

4.2. Perencanaan Produk Hukum Daerah lain

Baik dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 maupun Permendagri Nomor 53 Tahun 2011, tidak diatur atau tidak ditentukan secara tegas mengenai perencanaan pembuatan Produk Hukum Daerah selain (di luar) Peraturan Daerah. Untuk itu dengan mengacu ketentuan jenis Peraturan Perundang-Undangan di tingkat nasional, seperti perencanaan pada Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, maka dalam hal ini perlu dilakukan penemuan hukum dengan cara menggunakan analogi hukum (*rechtsanalogie*).

Dalam kerangka penemuan hukum ini, digunakan tiga ketentuan yang pada UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai dasar argumennya. Pertama, ketentuan yang tercantum pada Pasal 42 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang memunculkan norma hukum

²⁵ Lihat Pasal 40 jo Pasal 38 Ayat (2) UU 12 Tahun 2011.

bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Perundang-Undangan lainnya merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing. Kedua, ketentuan yang ada pada Pasal 24 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah. Ketiga, selaras dengan ketentuan yang kedua tersebut, yaitu ketentuan pada Pasal 30 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi perencanaan penyusunan Peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden.

Berdasarkan ketiga ketentuan tersebut dan mengingat bahwa dalam Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 tidak mengaturnya maka terhadap jenis Produk Hukum Daerah tertentu, yaitu Peraturan Kepala Daerah di dalam perencanaan penyusunannya cukup dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Kepala Daerah.

Dengan demikian di dalam pengaturannya yang terkait dengan perencanaan Produk Hukum Daerah akan secara tegas menyebutkan:

- a. Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) dilakukan menurut perencanaan yang ada di dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda).
- b. Pembentukan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dilakukan menurut perencanaan yang ada di dalam

Program Penyusunan Peraturan Kepala Daerah.

4.3. Penyusunan daftar rancangan Produk Hukum Daerah

Dalam penyusunan Prolegda, penyusunan daftar rancangan Peraturan Daerah didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-Undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.²⁶

Pada UU Nomor 12 Tahun 2011 dan Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 tidak mengatur dasar dari daftar rancangan Program Penyusunan Peraturan Kepala Daerah, sebagaimana diusulkan di muka (*supra* **sub judul C.4.2**). Bagi Daerah kejelasan tentang hal ini menjadi amat berarti dikarenakan di Daerah masih terdapat keterbatasan pemahaman terhadap pembuatan Produk Hukum Daerah (Peraturan Perundang-Undangan Daerah).

Untuk itu ketentuan tentang dasar penyusunan daftar rancangan Produk Hukum Daerah, perlu di atur sebagai berikut:

- Penyusunan daftar rancangan Peraturan Daerah (Perda)

²⁶ Pasal 35 UU Nomor 12 Tahun 2011 Jo 40 UU Nomor 12 Tahun 2011 Jo Pasal 8 Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-Undangan lebih tinggi;
 - b. rencana pembangunan daerah;
 - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - d. aspirasi masyarakat daerah.
- Penyusunan daftar rancangan Program Penyusunan Peraturan Kepala Daerah didasarkan atas:
- a. perintah Peraturan Perundang-Undangan Daerah yang lebih tinggi atau
 - b. rencana pembangunan daerah atau
 - c. aspirasi masyarakat setempat.

4.4. Jangka waktu dan evaluasi Prolegda

Ketentuan pada UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur rentang waktu suatu Prolegnas ke dalam jangka waktu menengah atau 5 tahun dan tahunan.²⁷ Sedangkan bagi Prolegda ditentukan jangka waktunya tahunan atau 1 tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan

²⁷ Pasal 20 ayat (2).

Daerah,²⁸demikian juga ketentuan yang mengikutinya yaitu Pasal 9 ayat (2) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.²⁹

Tidak ditemukan penjelasan untuk pembedaan jangka waktu antara Prolegnas dan Prolegda, yang mana rentang waktu 5 tahun tidak ditentukan bagi jangka waktu Prolegda. Apakah rentang waktu 5 tahun bukanlah suatu hal yang kompatibel bagi Prolegda? Bilamana demikian halnya tentu hal tersebut *unreasonable*, mengingat kebutuhan pengaturan di Daerah hakekatnya juga memerlukan suatu perencanaan jangka menengah sebagaimana di tingkat Nasional. Demikian halnya bila yang menjadi alasannya menyangkut ketidakmampuan Daerah dalam menyusun atau merencanakan Prolegda jangka menengah. Pada masa sekarang bagi Indonesia, tenaga ahli untuk perencanaan pembuatan Peraturan Daerah dalam Prolegda sudah cukup dan memadai keahliannya. Apalagi dalam konteks Kota Salatiga, tenaga untuk itu bukan menjadi kendala.

Oleh karena itu dengan mempertimbangkan urgensinya bagi Kota Salatiga maka Prolegda sudah seharusnya dibuat untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda.

²⁸ Pasal 34 ayat 2 jo. Pasal 40 jo. Pasal 34 ayat (2).

²⁹ "Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda".

Dengan adanya ketentuan ini maka ketentuan mengenai evaluasi terhadap Prolegda akan mengikuti ketentuan yang pada Prolegnas.³⁰ Prolegda jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegda prioritas tahunan. Penyusunan dan penetapan Prolegda jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPRD. Sedangkan untuk Penyusunan dan penetapan Prolegda prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegda jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD

5. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD atau Walikota. Sedangkan isi materi muatan suatu Peraturan Daerah sudah dengan jelas ketentuannya, yaitu:

- a. dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta
- b. menampung kondisi khusus daerah dan/atau
- c. penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.³¹

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Walikota, rancangan tersebut penyusunannya dilakukan oleh

³⁰ Pasal 20 ayat (4) UU Nomor 12 Tahun 2011.

³¹ Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011.

SKPD pengusul.³² Untuk selanjutnya SKPD bersangkutan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah itu kepada bagian hukum³³ dan bagian hukum mengkoordinir pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah tersebut.³⁴

Baik ketentuan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 maupun Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 tidak mewajibkan penyusunan suatu Rancangan Peraturan Daerah melibatkan instansi vertikal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.³⁵ Namun demikian mempertimbangkan penggunaan asas preventif dan asas represif oleh pemerintah untuk menyelesaikan persoalan Peraturan Daerah yang bermasalah, suatu prakarsa untuk mengikutsertakan instansi vertikal pada proses pembentukan Peraturan Daerah dipandang masuk akal (*reasonable*). Hanya saja keterlibatan ini tidak langsung dalam proses penyusunannya namun cukup melalui konsultasi terhadap hasil Rancangan Peraturan Daerah-nya, dengan tetap mengingat faktor efisiensi dan efektifitas di dalam pelaksanaan konsultasinya.

³² Pasal 16 jo Pasal 17 Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

³³ Pasal 17 ayat 2 Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

³⁴ Pasal 63 jo Pasal 58 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 20 Permendagri Nomor 53 Tahun 2011. Terhadap pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah ini dalam Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 telah diatur cukup jelas tata caranya.

³⁵ Hal ini nyata sebagaimana pada ketentuannya yang menggunakan kata "dapat". Lihat Pasal 58 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 20 ayat (2) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

Untuk Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD, usulan dan penyusunnya bisa datang dari anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi (Balegda).³⁶ Rancangan Peraturan Daerah ini diajukan ke pimpinan DPRD untuk diteruskan ke Balegda yang bertindak sebagai koordinator pengkajian dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah bersangkutan.³⁷

Terkait dengan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang dikoordinir Balegda untuk Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD tersebut, ketentuan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 menetapkan untuk tata cara pelaksanaannya diserahkan kepada Peraturan DPRD (*delegated legislation*).³⁸ Akan tetapi ternyata Permendagri Nomer 53 Tahun 2011 mengatur hal tersebut cukup rinci.

Mempertimbangkan bahwa pemerintah, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri mempunyai kewenangan untuk melakukan pembinaan atau pengawasan secara preventif dan represif terhadap suatu Produk Hukum Daerah, maka

³⁶ Pasal 63 jo. Pasal 60 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 30 ayat (1) jo. Pasal 27 ayat (1) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

³⁷ Pasal 63 jo. Pasal 58 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011; Pasal 27 ayat (2), Pasal 30 ayat (2), (3) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

³⁸ Pasal 63 jo. Pasal 60 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011.

merupakan solusi bijak bila ketentuan tata cara yang ada dalam Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 digunakan sebagai aturannya. Dalam hal ini ketentuan yang ada di Bab IV Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

6. Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah

Menurut ketentuan pada UU 12 Tahun 2011 suatu Rancangan Peraturan Daerah, baik yang diajukan oleh DPRD maupun oleh Walikota, harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.³⁹ Ketentuan ini memberikan pilihan keharusan dari suatu Rancangan Peraturan Daerah, yaitu harus disertai dengan:

- 1) penjelasan atau keterangan; atau
- 2) Naskah Akademik; atau
- 3) penjelasan atau keterangan dan Naskah Akademik.

Dengan bahasa lain, dapat diartikan bahwa rancangan Peraturan Daerah tidak harus disertai dengan pembuatan Naskah Akademik, namun bisa hanya diberikan penjelasan atau keterangan saja.

Akan tetapi mempertimbangkan urgensi dari suatu Naskah Akademik, yang mana merupakan hasil penelitian atau pengkajian hukum terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah sebagai solusi terhadap

³⁹ Pasal 63 jo. Pasal 56 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011.

permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.⁴⁰ Maka sudah sepatutnya terhadap Rancangan Peraturan Daerah diperlukan adanya Naskah Akademik, hal ini juga mempertimbangkan untuk Kota Salatiga pembuatan Naskah Akademik bukan merupakan suatu kendala karena ketersediaan para ahlinya (sumberdaya manusianya) lebih dari cukup.

Terkait dengan hal ini, UU 12 Tahun 2011 dalam ketentuannya tidak mensyaratkan Naskah Akademik bagi suatu Rancangan Peraturan Daerah mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. pencabutan Peraturan Daerah; atau
- c. perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi.

Terhadap ketiga macam Rancangan Peraturan Daerah tersebut hanya diperlukan adanya keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Dalam hal ini dapat dipahami bagi Rancangan Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, suatu pembuatan Naskah Akademik-nya tentu akan menemui berbagai permasalahan, seperti kompleksitas kepentingan, kerumitan serta keterbatasan rentang waktu dalam pembuatannya.

⁴⁰ Lihat Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011.

Namun bagi Kota Salatiga, semestinya tidak ditemui alasan yang demikian untuk Rancangan Peraturan Daerah mengenai pencabutan Peraturan Daerah dan perubahan Peraturan Daerah walaupun hanya terbatas mengubah beberapa materi saja. Di samping itu, UU 12 Tahun 2011 sendiri tidak menutup kemungkinan diperlukannya suatu Naskah Akademik untuk kedua Rancangan Peraturan Daerah itu. Oleh karena itu bagi Kota Salatiga untuk Rancangan Peraturan Daerah mengenai pencabutan Peraturan Daerah dan perubahan Peraturan Daerah, sudah sepatutnya bila dipersyaratkan dengan disertai Naskah Akademik.

7. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Walikota.⁴¹ Ketentuan ini secara jelas menegaskan bahwa suatu Rancangan Peraturan Daerah harus dibahas secara bersama-sama, yaitu oleh DPRD dan Walikota. Pembahasan bersama ini dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan dalam rapat komisi/panitia/balegda dan rapat paripurna.⁴²

Bagaimana tata-cara membahas suatu Rancangan Peraturan Daerah melalui tingkat-tingkat pembicaraan oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 pengaturannya diserahkan kepada

⁴¹ Pasal 77 jo. Pasal 75 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

⁴² Pasal 77 jo. Pasal 75 ayat (2), (3) UU Nomor 12 Tahun 2011.

DPRD,⁴³dalam hal ini pembentuk undang-undang telah memberikan kewenangan kepada DPRD (*delegated legislation*) untuk membuat aturannya. Namun Permendagri Nomer 53 Tahun 2011 mengatur hal tersebut, padahal kewenangan untuk itu ada pada DPRD.

Mempertimbangkan alasan sebagaimana dikemukakan di depan (*supra* **sub judul C.4**) yang mana pemerintah berwenang melakukan pengawasan terhadap suatu Produk Hukum daerah (Peraturan Perundang-Undangan Daerah), maka diusulkan untuk menggunakan ketentuan tata cara pembahasan bersama Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana di atur dalam Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 mulai Pasal 34 – Pasal 39. Di samping pertimbangan alasan lain, yaitu praktek penerapan ketentuan dari Permendagri tersebut selama ini dapat berjalan dengan baik.⁴⁴

⁴³ Lihat ketentuan Pasal 77 jo. Pasal 75 ayat (4) UU Nomor 12 Tahun 2011.

⁴⁴ Di atur oleh Permendagri tersebut, antara lain: a) Tahapan pembahasan suatu Rancangan Perda, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II; b) Selain tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah juga ketentuan mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah; c) Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Walikota. Namun demikian Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Walikota.

8. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah

Partisipasi masyarakat menjadi salah satu kunci sukses dari penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah. Salah satu tujuan dari desentralisasi adalah agar masyarakat dan pemangku kepentingan dapat lebih mudah berpartisipasi dalam proses kebijakan di daerah. Pengaturan tentang partisipasi yang mengatur hak-hak warga untuk terlibat dalam proses kebijakan dan kewajiban daerah dimaksudkan untuk memberi ruang kepada warganya terlibat dalam proses kebijakan.

Di dalam pengalaman selama ini partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan pembangunan dan pemerintahan daerah belum seperti yang diharapkan. Adanya forum-forum komunikasi dan partisipasi masyarakat di daerah senyatanya belum mampu secara berarti meningkatkan keterlibatan warga dalam proses kebijakan di daerah. Secara umum dapat dikatakan otonomi daerah masih lebih banyak dinikmati oleh elit politik dan birokrasi di daerah daripada warga pada umumnya.

UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Ormas, dan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik belum mengatur dengan jelas mekanisme, cara, dan hak-hak warga dan pemangku kepentingan dalam proses kebijakan di daerah. Ketiadaan atau kurang jelasnya pengaturan tentang partisipasi masyarakat

berakibat kepada Daerah mengabaikan perlunya mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan di Daerah.

Sementara itu pada UU Nomor 12 Tahun 2011 maupun Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 pengaturan mengenai partisipasi masyarakat di dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pelaksanaannya cenderung bergantung pada inisiatif Pemerintah Daerah atau DPRD. Norma aturannya hanya terbatas memberikan hak kepada masyarakat untuk berpartisipasi pada pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bagaimana mekanisme penyerapan dari masyarakat atau masukan oleh masyarakat kepada pembentuk peraturan tidak diatur secara jelas pada peraturan tersebut.

8.1. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Produk Hukum Daerah

UU Nomor 12 Tahun 2011, demikian pula pada Permendagri Nomor 53 Tahun 2011, ketentuannya hanya berupa norma umum sebatas memberi hak kepada masyarakat untuk berpartisipasi pada pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁴⁵ Adanya hak demikian memang sudah sepantasnya diberikan kepada masyarakat, namun bilamana terbatas pada

⁴⁵ Pasal 96 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan".

hak saja itu berarti dimungkinkan masyarakat tidak menggunakan hak tersebut oleh karena berbagai alasan yang ada. Bila hal ini terjadi maka maksud dari pemberian hak kepada masyarakat terlibat dalam proses pembentukan Produk Hukum Daerah, pada akhirnya menjadi tidak terwujud.

Dalam konteks tersebut, sebagaimana dipahami partisipasi masyarakat menjadi salah satu isu strategis karena partisipasi menjadi salah satu kondisi yang perlu agar pelaksanaan Produk Hukum Daerah dapat berhasil dengan baik. Keberhasilan suatu Produk Hukum Daerah menuntut adanya keterlibatan warga dalam proses pembentukannya.⁴⁶ Dengan keterlibatan masyarakat yang semakin tinggi maka suatu Produk Hukum Daerah (Peraturan Perundang-Undangan Daerah) akan merepresentasikan kepentingan masyarakat luas.

Atas dasar urgensi dari maksud dan tujuan pemberian hak berpartisipasi kepada masyarakat dalam pembentukan Produk Hukum Daerah tersebut, maka keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan keharusan yang tidak mungkin tidak terjadi. Dengan demikian

⁴⁶ Sebenarnya keberhasilan penyelenggaraan pembangunan daerah dan pemerintahan daerah tidak hanya ditentukan oleh partisipasi masyarakatnya di dalam praktik pembentukan Produk Hukum Daerah saja, tetapi juga di dalam proses penyusunan perencanaan daerah, perumusan APBD, dan penyelenggaraan pelayanan publik.

merupakan suatu kewajiban bagi masyarakat untuk dilibatkan dalam proses pembentukan Produk Hukum Daerah.

Terkait dengan pelibatan masyarakat dalam pembentukan Produk Hukum Daerah ini, ketentuan yang ada menyebutkan bahwa bentuk partisipasinya berupa masukan secara lisan dan/atau tertulis dan sebagai sarana atau caranya dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.⁴⁷ Tidak diatur lebih lanjut mengenai pada tahap mana di dalam proses pembentukan Produk Hukum Daerah masyarakat terlibat di dalamnya.

Proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan secara keseluruhan terdiri dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan. Pada tahapan-tahapan tersebut partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan yang mungkin terjadi adalah pada tahapan perencanaan, penyusunan, dan pembahasan. Terhadap hal ini sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian hak berpartisipasi kepada masyarakat dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sudah sepantasnya bila pada proses pembentukan Produk Hukum

⁴⁷ Pasal 96 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 20 ayat (2) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

Daerah masyarakat diberikan porsi untuk terlibat di dalam ketiga tahapan tersebut.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 90 ayat (1) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 maka keterlibatan masyarakat di dalam ketiga tahapan proses pembentukan Produk Hukum Daerah itu akan terjadi dalam pembentukan Perda, Perkada dan/atau PB KDH. Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan pada pembentukan Produk Hukum Daerah tersebut, dilakukan dengan cara memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis melalui: a) rapat dengar pendapat umum; b) kunjungan kerja; c) sosialisasi; dan/atau d) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

8.2. Partisipasi masyarakat dalam pengusulan Rancangan Peraturan Daerah

UU Nomor 12 Tahun 2011 maupun Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 tidak membuka kemungkinan bagi masyarakat untuk dapat mengajukan usulan suatu rancangan Peraturan Daerah yang merupakan inisiatif mereka sendiri. Sebagaimana telah dikemukakan dimuka kedua peraturan itu hanya menentukan pemberian hak kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan saja.

Adanya pengaturan yang membuka peluang kepada masyarakat untuk berpartisipasi memberikan usulan suatu rancangan Peraturan Daerah akan memberikan arti strategis

kepada suatu Peraturan Daerah, yakni jaminan bahwa Peraturan Daerah tersebut benar-benar mengabdikan pada kepentingan warga. Dengan adanya usulan rancangan Peraturan Daerah yang datangnya dari inisiatif masyarakat sendiri akan mendorong dan memungkinkan warga bertindak secara bertanggungjawab menaati serta terlibat di dalam kesuksesan pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut.

Dalam hal ini, suatu Peraturan Daerah yang berasal dari usulan masyarakat sudah tentu merupakan hak dimiliki oleh masyarakat, dengan kata lain bukan merupakan kewajiban. Mengingat masyarakat sendiri pada dasarnya bukanlah pada kedudukan atau berperan sebagai pembentuk peraturan (*legislator*). Namun masyarakat dalam kepentingannya tersendiri dan kepentingan itu tidak dimungkinkan terserap oleh pemerintah daerah maupun legislatif daerah, dapat mewujudkan kepentingan masyarakat tersebut melalui pengusulan rancangan Peraturan Daerah.

Dalam kerangka pemikiran demikian di atas, maka dapat dimengerti dan bukanlah hal yang berlebihan bila masyarakat berhak mengusulkan dan menyusun suatu rancangan Peraturan Daerah untuk diteruskan kepada pemerintah Pemerintah Daerah atau DPRD menurut mekanisme yang ada. Dengan demikian usulan RaPerda dari inisiatif masyarakat ini pemaknaannya akan disebut sebagai RaPerda Alternatif atau RaPerda Inisiatif Masyarakat.

8.3. Penyebarluasan Produk Hukum Daerah

Terkait secara langsung dengan partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Produk Hukum Daerah adalah menyangkut penyebarluasan suatu Peraturan Perundang-Undangan. Dalam hal ini UU Nomor 12 Tahun 2011 secara khusus telah memberi perhatian mengenai penyebarluasan berkenaan dengan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Penyebarluasannya bukan hanya sebatas pengundangan saja, tetapi terhadap keseluruhan proses dari pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketentuan Pasal 92 UU Nomor 12 Tahun 2011 secara tegas menyatakan bahwa penyebarluasan dimulai sejak penyusunan hingga Pengundangan Peraturan Daerah, yaitu sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah.⁴⁸

Terdapat pandangan yang menunjukkan perlunya penyerapan aspirasi dari masyarakat yang berkepentingan pada saat penyusunan Naskah Akademik serta dirasakan minimnya informasi atau pengetahuan masyarakat terhadap Peraturan Daerah, oleh karena itu penyebarluasan diinginkan juga terjadi pada kedua tahapan tersebut. Dengan demikian penyebarluasan

⁴⁸ Lihat pula ketentuan pada Pasal 86 ayat (1) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

sebaiknya dilakukan di keseluruhan tahapan, meliputi pada tahapan:

- penyusunan Prolegda,
- penyusunan Naskah Akademik,
- penyusunan Rancangan Peraturan Daerah,
- pembahasan Rancangan Peraturan Daerah,
- pengundangan Peraturan Daerah, dan
- melalui kegiatan sosialisasi Peraturan Daerah.

Penyebarnya dimaksudkan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan dalam rangka pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁴⁹ Hal ini berarti semaksud dengan tujuan pelibatan masyarakat atau partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian penyebarluasan dilakukan seiring dengan masukan masyarakat secara lisan dan/atau tertulis pada keseluruhan proses tahapan pembentukan Peraturan perundang-undangan melalui: a) rapat dengar pendapat umum; b) kunjungan kerja; c) sosialisasi; dan/atau d) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Untuk memberikan kepastian, setidaknya-tidaknya memaksimalkan tercapainya tujuan keterlibatan masyarakat

⁴⁹ Lihat Pasal 92 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 86 ayat (2) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

dan penyebarluasan informasi materialnya pada tahapan pembentukan suatu Produk Hukum Daerah, maka ketersediaan dan kemudahan masyarakat mengakses informasi material yang disebarluaskan merupakan prasyarat yang menentukan. Atas dasar pertimbangan tersebut diusulkan agar pada setiap proses tahapan pembentukan Produk Hukum Daerah masyarakat dapat mengakses bahan atau materialnya melalui bentuk-bentuk media informasi yang ada atau tersedia pada masing-masing kantor Kelurahan.

Pihak yang bertanggungjawab melaksanakan penyebaran bahan/material atau naskah sebagai informasi yang digunakan di dalam setiap proses tahapan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pengaturan pada Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 sudah tepat sehingga ketentuan pada Pasal 87 – Pasal 89 dapat dijadikan acuan. Pada dasarnya penyebarluasan dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah, sedangkan pelaksanaannya,⁵⁰ menyesuaikan dengan asal dan tahapan pembentukannya suatu Produk Hukum Daerah.

9. Komprehensifitas Perencanaan Peraturan Daerah Dengan Dokumen Perencanaan Daerah

Indonesia mengenal dua jenis perencanaan yang dibuat oleh pemerintah, yakni perencanaan pembangunan dan perencanaan tata ruang. Jenis perencanaan yang pertama,

⁵⁰ Seperti Balegda, alat kelengkapan DPRD, Sekretaris Daerah, SKPD, atau pihak yang lainnya.

perencanaan pembangunan diatur oleh UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. UU ini mengatur perencanaan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan, serta harmonisasi dan sinkronisasi antar jenjang dan waktu perencanaan tersebut.⁵¹

Jenis perencanaan yang kedua, perencanaan tata ruang (*spatial planning*) diatur dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam UU ini, penataan ruang diselenggarakan oleh Negara melalui berbagai jenjang pemerintahan.⁵² Prinsip yang dikedepankan dalam UU ini adalah harmonisasi dalam pemanfaatan ruang, sehingga lebih mengesampingkan kebebasan daerah untuk mengeksploitasi ruang untuk kepentingannya semata.⁵³

Kedua jenis perencanaan ini memiliki keterkaitan yang erat satu sama lain dan sekaligus juga secara strategis mempunyai keterkaitan dengan perencanaan Peraturan Daerah. Oleh karena itu segala ketentuan yang akan memuat mengenai perencanaan, semestinya mengacu dan tidak bertentangan

⁵¹ Lebih lanjut diatur juga harmonisasi antara perencanaan oleh pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten./kota, sehingga membentuk suatu sistem perencanaan pembangunan nasional yang harmonis. Perencanaan pembangunan kemudian diterjemahkan dalam kebijakan penganggaran, sebagai instrumen investasi pemerintah.

⁵² Dengan tetap melibatkan peran masyarakat dalam pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasannya.

⁵³ Hal ini dikarenakan oleh karakteristik ruang yang bersifat kontinum dan tidak dibatasi oleh wilayah administratif.

dengan UU 25/2004 dan UU 26/2007, sebab keduanya adalah undang-undang yang lebih khusus mengatur perencanaan. Untuk itu dalam kerangka capaian kedua UU ini maka suatu Peraturan Daerah yang akan dibentuk sudah semestinya pula memperhatikan aspek harmonisasi dan konsistensinya dengan UU 25/2004 dan UU 26/2007.

Keharusan demikian, selama ini kurang memperoleh perhatian dari pembentuk Peraturan Daerah ketika melakukan perencanaan Peraturan Daerah sehingga Peraturan Daerah yang dibuat pada akhirnya tidak dapat memberi dukungan implementasi terhadap kedua undang-undang itu.

9.1. Koherensi Perencanaan Peraturan Daerah dengan Perencanaan Pembangunan Daerah

UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 25 Tahun 2004 telah mengatur perlunya daerah membuat RPJPD, RJPMD, RKPD, dan Renja SKPD. Terkait dengan ini, masalah perbedaan sumber legitimasi dari RPJMD mestinya tidak dijadikan persoalan yang menghambat karena bukan tidak bisa dipecahkan. Dalam hal ini UU yang dijadikan acuan adalah UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa RPJMD harus disahkan melalui Peraturan Daerah, sebab UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai ketentuan pokok tidak bisa di-*derogasi* oleh UU Nomor 25 Tahun 2004, meskipun UU ini merupakan *lex*

specialis.⁵⁴ Demikian pula perbedaan konsep RKPD di dalam kedua UU tersebut sebab kedua istilah yang ada sebagai definisi dari RKPD, yaitu rencana kerja pembangunan daerah dan rencana kerja pemerintah daerah, dapat dipertukarkan satu sama lain. Pada hakekatnya kedua istilah tersebut tidak mengandung perbedaan substansi yang prinsipial.⁵⁵

Dengan terpecahkannya masalah tersebut maka dapat ditentukan pemberlakuan norma hukum yang menegaskan bahwa pembentuk peraturan harus memperhatikan koherensi muatan Peraturan Daerah dengan arah Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang (RPJPD), Jangka Menengah (RPJMD), dan Jangka Pendek (RKPD) Pemerintah Daerah.

Terkait dengan koherensifitas ini perlu diperhatikan ketentuan mengenai pihak yang mengemban menyiapkan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Di lingkungan Pemerintah Daerah yang menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah adalah SKPD terkait,⁵⁶ sedang di lingkungan DPRD yang menyiapkan penyusunan Rancangan Perda adalah anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Balegda.⁵⁷ Oleh karena itu

⁵⁴ UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang perencanaan pembangunan nasional mengatakan bahwa RPJMD cukup disahkan melalui Peraturan Kepala Daerah.

⁵⁵ UU Nomor 25 Tahun 2004 mendefinisikan RKPD sebagai rencana kerja pembangunan daerah sementara UU Nomor 32 Tahun 2004 mendefinisikan RKPD sebagai rencana kerja pemerintah daerah.

⁵⁶ Pasal 16 Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

⁵⁷ Pasal 27 ayat (1) jo Pasal 30 ayat (1) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011.

para pihak tersebut di dalam merencanakan suatu Peraturan Daerah memang harus memperhatikan koherensi muatannya dengan arah Perencanaan Pembangunan Daerah.

Melalui ketentuan demikian, maka suatu Peraturan Daerah, selain memperhatikan kesesuaiannya atau koherensinya dengan Perencanaan Pembangunan Daerah, juga sudah seharusnya mempertimbangkan koherensinya dengan Perencanaan Peraturan Daerah yang dibuat oleh masing-masing pihak. Suatu Peraturan Daerah mempunyai koherensi dengan Rancangan Peraturan Daerah yang sudah disiapkan oleh masing-masing pihak penyusunnya.

9.2. Koherensi Perencanaan Peraturan Daerah dengan Perencanaan Tata Ruang Daerah

Terkait perencanaan tata ruang, harus diakui masih terdapat masalah di dalamnya yang mana daerah belum sepenuhnya menggunakan rencana tata ruang yang lebih tinggi sebagai dasar dalam mengembangkan kegiatan pembangunan daerahnya. Akibatnya, konsistensi dan sinergi dalam pembangunan daerah belum dapat secara optimal diwujudkan.

Karenanya kebijakan pembangunan daerah sebagaimana dinyatakan dalam RPJMD dan RKPD harus dikaitkan dengan rencana tata ruang daerah. Terjadi pengintegrasian antara dokumen RPJMD dan RKPD dengan dokumen tata ruang. Sehingga kegiatan pembangunan daerah sesuai dengan rencana tata ruang yang telah dibuat dan oleh karenanya tidak

berpotensi menimbulkan berbagai masalah lingkungan yang merugikan kepentingan masyarakat.

Berangkat dari asumsi tersebut di atas, terdapat dasar argumen yang kuat untuk menentukan bahwa suatu Peraturan Daerah perlu memperhatikan kesesuaiannya atau koherensinya dengan Perencanaan Tata Ruang Daerah, selain koheren dengan Perencanaan Pembangunan Daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dinyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum. Makna secara sederhana dari ketentuan normatif tersebut yaitu keseluruhan aktivitas atau sikap tindak pemerintah maupun masyarakat berdasarkan atau berlandaskan pada hukum yang berlaku. Tuntutan untuk berpola tingkah sesuai atau berdasarkan hukum berlaku baik bagi masyarakat maupun pemerintah. Sehingga kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam negara Indonesia terletak pada hukum.

Sementara itu, hukum yang dimaksud bisa mencakup hukum yang tertulis dan hukum yang tidak tertulis. Hukum tidak tertulis meliputi hukum adat dan konvensi ketatanegaraan. Sementara hukum tertulis, dari segi lembaga yang membentuknya terdiri dari Peraturan Perundang-Undangan (*regeling*), ketetapan/keputusan (*beschikking*), putusan pengadilan (*vonis*) dan peraturan kebijakan (*beleids regels*).

Negara hukum yang dianut oleh Indonesia saat ini sudah merupakan kolaborasi dari beberapa konsep, baik *rechtsstaat*, *rule of law*, sistem hukum agama. Konsep negara hukum Indonesia, yaitu negara hukum Pancasila, yang memiliki beberapa karakteristik (Arief Hidayat & Airlangga Surya Nagara ; 2011) :

- a. Merupakan suatu negara kekeluargaan. Dalam suatu negara kekeluargaan terdapat pengakuan terhadap hak-hak individu atau HAM namun dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional (kepentingan bersama) di atas kepentingan individu tersebut.
- b. Merupakan negara hukum yang berkepastian dan berkeadilan. Dengan sifatnya yang prismatic, maka konsep negara hukum Pancasila dalam kegiatan ber hukum baik dalam proses pembentukan maupun penegakannya dilakukan dengan memadukan unsur-unsur baik yang terkandung dalam konsep *Rechtsstaat* dan *the Rule of law*, yakni memadukan antara prinsip kepastian hukum dengan prinsip keadilan, sehingga terciptalah suatu prasyarat bahwa kepastian hukum harus ditegakkan demi menegakkan keadilan dalam masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila.
- c. Merupakan *religious nation state*. Dengan melihat pada hubungan antara negara dan agama maka konsep negara hukum Pancasila tidaklah menganut sekularisme tetapi

juga bukanlah sebuah negara agama seperti dalam teokrasi dan dalam konsep nomokrasi Islam.

- d. Memadukan hukum sebagai alat perubahan masyarakat dan hukum sebagai cermin budaya masyarakat.

Salah satu fungsi atau tugas pemerintah (dalam arti luas) yaitu membentuk Peraturan Perundang-Undangan, baik berupa legislasi dan regulasi. Dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, telah diatur tentang tata cara atau tahapan pembentukan, mulai tahap perencanaan, persiapan, pengusulan, pembahasan, persetujuan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

Pada level daerah, berkenaan dengan otonomi daerah, maka salah satu kewenangan daerah yaitu melakukan tindakan pengaturan, yang out putnya berupa Produk Hukum Daerah. Agar kegiatan pembentukan Produk Hukum Daerah dapat membawa kepastian hukum dan keteraturan, maka perlu dilakukan pengaturan dalam wujud produk Perda. Adanya Perda yang mengatur tentang tahapan pembentukan Produk Hukum Daerah akan menjadi penuntun bagi legislator pada khususnya dan masyarakat pada umumnya dalam melakukan tindakan atau aktivitas pembentukan hukum (Produk Hukum Daerah). Pada gilirannya akan menghindarkan atau mencegah dari tindakan yang bertentangan dengan ketentuan yang berlaku.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Hukum dalam arti Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi salah satu asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu asas keterbukaan, yang mana memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan pendapatnya (baik tertulis dan tidak tertulis). Konstruksi demikian menggambarkan bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang disusun atau dibentuk wajib mendapatkan pengakuan dari masyarakat atau dengan kata lain sesuai dengan kebutuhan yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Dalam kaitan dengan pembentukan RaPerda Prosedur Pembentukan Produk Hukum Daerah, beberapa keadaan riil atau kenyataan empirik yang menggerakkan atau mendorong penyusunan aturan dimaksud di Kota Salatiga yaitu :

1. Meskipun dalam UU No. 12/2011 (sebelumnya UU No. 10/2004) maupun beberapa peraturan lainnya dipersyaratkan adanya perencanaan dan persiapan dalam pembentukan Produk Hukum Daerah, namun belum semua daerah melakukan kegiatan atau tahapan tersebut. Sejak 2010, Kota Salatiga telah menyusun Prolegda untuk jangka waktu 2010 – 2014. Namun dalam penyusunan Prolegda tahunan, masih ada ketidaksesuaian dengan dokumen perencanaan daerah yaitu RKPD. Padahal, perencanaan

aturan tahunan (Prolegda tahunan) mesti searah dan sebangun dengan arah pembangunan tahunan daerah.

Terkait dengan aspek perencanaan, tindak lanjut dari Prolegda berupa tahapan penyusunan Naskah Akademik belum dilakukan sepenuhnya oleh pemrakarsa (SKPD dan DPRD). Fakta menunjukkan adanya beberapa RaPerda yang diajukan tanpa disertai atau dilengkapi dengan Naskah Akademik. Kenyataan ini disebabkan adanya anggapan bahwa menyusun Naskah Akademik merupakan sebuah beban yang dapat memperlambat penyusunan RaPerda, baik beban waktu, pikiran dan anggaran. Sementara pada pihak lain, kegiatan penyusunan Naskah Akademik belum merupakan kewajiban sehingga manakala tidak dilakukan, tidak akan membawa sanksi apapun.

2. Dalam penyusunan Produk Hukum Daerah, masyarakat sebagai pihak yang dikenai aturan (*addresat*) belum dilibatkan secara lengkap dan intens. Pelibatan masyarakat masih bersifat elitis dan formalistis serta insidentil. Selain itu, pelibatan masyarakat belum dilakukan sejak awal, namun hanya terjadi saat pembahasan Produk Hukum Daerah. Sementara pendapat masyarakat yang dilibatkanpun tidak atau belum ada jaminan untuk diakomodasi dalam materi muatan produk hukum, karena tidak adanya ruang atau wadah untuk dilakukan uji publik atau uji sah. Terkait dengan aspek partisipasi, belum adanya peluang atau kesempatan yang diberikan kepada masyarakat untuk

menyampaikan Rancangan Produk Hukum Daerah alternatif, yang diharapkan menjadi pembanding atau penguat terhadap rancangan produk hukum dari DPRD dan Pemerintah.

Sementara itu, berkenaan dengan aspek keterbukaan, praktik menunjukkan bahwa pemerintah minim menyebarluaskan rancangan produk hukum maupun Produk Hukum Daerah yang telah disahkan. Padahal, baik dalam UU Keterbukaan Informasi Publik, UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Permendagri No. 53/2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, ada kewajiban dari pemerintah untuk menyebarluaskan rancangan Produk Hukum Daerah maupun Produk Hukum Daerah yang telah disahkan dan dimuat dalam Lembaran Daerah. Terkait dengan hal ini, wadah untuk menyebarluaskan Produk Hukum Daerah masih belum mendayagunakan berbagai wadah yang ada, baik media cetak dan elektronik.

3. Kemampuan Sumber Daya Manusia (Legislator). Permasalahan ini merupakan fenomena umum pada tingkat daerah maupun nasional, yang disebabkan oleh minimnya pengetahuan dan pemahaman dalam perancangan peraturan (*legal drafting*). Minimnya kemampuan legislator tampak dari minimnya rancangan PHD yang benar-benar merupakan hasil karya daerah dan bukan perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Padahal salah satu materi

- muatan Perda yaitu sesuai dengan karakteristik atau kekhususan daerah.⁵⁸
4. Alokasi anggaran (*budgeting alocation*). Dalam praktik, pihak pemrakarsa (baik SKPD dan Badan Legislasi DPRD) belum mengalokasikan anggaran yang cukup untuk pembentukan PHD. Kalaupun dialokasikan, jumlahnya masih sangat minim untuk menghasilkan PHD yang baik dan berkualitas. Masih ada anggapan bahwa membentuk PHD tidak memerlukan anggaran yang banyak dibandingkan kegiatan lain yang bersifat non regulasi.
 5. Pendelegasian Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (*Delegated Legislation*). Kenyataan menunjukkan bahwa pemerintah (eksekutif) terlambat dalam menyusun peraturan pelaksanaan dari sebuah Perda. Padahal, beberapa materi muatan dari Perda tersebut bisa dioperasionalkan manakala ada peraturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah.⁵⁹

⁵⁸ Suara Merdeka, 6 Maret 2012 menurunkan salah satu Opini dari Bambang Sadono berjudul Urgensi Perda Bahasa Jawa. Perda ini merupakan salah satu "kreasi" Propinsi Jawa Tengah. Beberapa daerah lain juga memiliki Perda dimaksud, seperti Perda Propinsi Bali No. 3 Tahun 1992 tentang Bahasa, Aksara dan Sastra Bali dan Perda Propinsi Jawa Barat No. 5 Tahun 2003 tentang Pemeliharaan Bahasa, Sastra dan Aksara Daerah. Masih ada beberapa Perda lain pada tingkat kabupaten dan kota.

⁵⁹ Saat FGD dengan DPRD dan Pemerintah Kota Salatiga, diungkapkan contoh kasus yaitu Perda Kota Salatiga No.../2010 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, yang sampai awal tahun 2012 belum ada peraturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Walikota.

6. Dominasi Perda Ekonomi. Hampir menjadi fenomena umum bahwa daerah lebih cepat dan banyak membentuk Perda-Perda di bidang ekonomi, yang secara khusus berkenaan dengan Perda pungutan (pajak dan retribusi) ketimbang yang bersifat pengaturan murni. Hal ini lebih diperparah ketika Perda – Perda pungutan tersebut belum dilakukan analisis biaya dan manfaat (*cost and benefit analysis*). Dampaknya yaitu menimbulkan beban yang berlebihan bagi masyarakat, sementara hal semacam ini merupakan anomali dari semangat otonomi daerah.
7. Minimnya sinkronisasi dan harmonisasi dalam penyusunan materi muatan Perda, baik secara vertikal dan horisontal. Kenyataan ini merupakan kondisi umum Indonesia, termasuk di daerah. Dalam banyak hal, sinkronisasi dan harmonisasi lebih diutamakan secara vertikal, sementara terkadang ada masalah pada tataran horisontal. Terkait dengan hal ini, oleh karena materi muatan Perda dapat menimbulkan beban dan memberikan sejumlah hak, maka konsultasi dengan Kelompok Kerja Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (POKJA RANHAM) menjadi sesuatu yang tidak dapat dikesampingkan.
8. Belum adanya pengaturan tentang batas waktu penyusunan sebuah Perda. Artinya, regulasi di Indonesia (baik pusat dan daerah) belum mengatur waktu paling lama untuk membentuk suatu Peraturan Perundang-Undangan (termasuk PHD), apakah 1 tahun anggaran atau 1 periode

- kepengurusan DPRD atau tanpa batas. Hal ini menjadi penting karena situasi dan kondisi saat perencanaan dan persiapan sebuah PHD telah berubah atau berkembang.
9. Penyebarluasan Perda yang minim, sehingga menyebabkan kurangnya pengetahuan masyarakat tentang PHD.
 10. Masih ada materi muatan Perda yang belum menggunakan bahasa hukum atau bahasa perundang-undangan yang telah dipersyaratkan.

C. LANDASAN YURIDIS

Beberapa Peraturan Perundang-Undangan yang berkenaan dengan penyusunan Produk Hukum Daerah yaitu :

1. Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasca Amandemen.
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);

3. Undang Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043);
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5104).
7. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tatacara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil

Pemerintah di Wilayah Propinsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5107).

8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

1. Jenis, Materi Muatan & Asas-Asas Pembentukan Perda

Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004 memberikan takrif Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Sementara dalam Pasal 1 angka 6 UU yang sama disebutkan bahwa Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Beranjak dari ketentuan tersebut diperoleh pemahaman bahwa otonomi daerah berkenaan dengan hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk melakukan tindakan pengaturan (*regeling*) dan pengurusan/pengelolaan (*bestuur*). Hasil atau output dari tindakan pengaturan terlihat dari adanya Produk Hukum Daerah. Dalam Permendagri No. 53/2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ditegaskan bahwa Produk Hukum Daerah adalah Peraturan Daerah (Perda) atau nama

lainnya, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH) dan Keputusan Kepala Daerah. Sebelumnya, dalam Permendagri No. 15/2006 tentang Jenis Produk Hukum Daerah dikenal 5 (lima) jenis Produk Hukum Daerah yaitu Perda, Perkada, PB KDH, Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah.

Perda sebagai salah satu jenis Produk Hukum Daerah terdiri dari Perda Propinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Dalam hirarki Peraturan Perundang-Undangan negara Indonesia, Perda merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana ketentuan pada Pasal 7 UU No. 12/2011. Dalam Pasal 8 UU No. 12/2011 ditegaskan bahwa jenis Peraturan Perundang-Undangan selain yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berkenaan dengan Perda Propinsi dan Perda Kabupaten/Kota, pengertiannya diatur dalam Pasal 1 angka 7 dan angka 8 UU No. 12/2011 yaitu :

Pasal 1

7. Peraturan Daerah Provinsi adalah PeraturanPerundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Dalam pembentukan atau penyusunan Perda, agar Perda dimaksud memiliki kualitas yang baik dan layak, harus memperhatikan beberapa asas, baik asas pembentukan (formil) maupun asas materi muatan (materiil). Dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 12/2011 diatur tentang kedua asas tersebut.

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6

Materi muatan Peraturan Perundang-Undangan 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.

Berkenaan dengan materi muatan Perda, diatur dalam Pasal 14 UU No. 12/2011 yaitu materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Kewenangan Pembentukan Perda

Perda sebagai salah satu jenis Produk Hukum Daerah dan salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, merupakan norma/kaidah yang dibentuk oleh Kepala Daerah bersama DPRD. Kewenangan pembentukan ini didasarkan atas fungsi dan kewenangan yang diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD

1945 “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Kemudian dalam beberapa pasal dalam UU No. 32/2004 berikut ini :

Pasal 25

Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 41

DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Pasal 42

(1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;

- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Pasal 136

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

Selanjutnya dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD diatur dalam beberapa pasal berikut :

Pasal 343

- (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi:
- a. legislasi;
 - b. anggaran; dan
 - c. pengawasan.
- (3) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/kota.

Kemudian dalam Pasal 344 ayat (1) diatur tentang Tugas dan Wewenang DPRD:

- (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:
- a. membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
 - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
 - d. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk
 - e. mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
 - f. memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
 - g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

- h. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- i. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- j. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- k. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- l. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Kemudian dalam PP 16 Tahun 2010 tentang Prosedur Penyusunan Tata Tertib DPRD diatur dalam Pasal 2:

(1) DPRD mempunyai fungsi:

- a. legislasi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.

(2) Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah.

(3) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama kepala daerah.

(4) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.

(5) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah.

Selanjutnya tentang Tugas dan Wewenang DPRD diatur dalam Pasal 3:

DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan oleh kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD;
- d. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur bagi DPRD kabupaten/kota, untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;

- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan; dan
- k. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Tahapan Pembentukan Produk Hukum Daerah

Dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 12/2011 diatur bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Khusus tentang Produk Hukum Daerah diatur dalam Permendagri No. 53/2011 yaitu bahwa Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-Undangan daerah yang dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Bertolak dari ketentuan di atas, penyusunan atau pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada umumnya dan Produk Hukum Daerah pada khususnya melewati atau melalui beberapa tahapan yaitu :

- a. Perencanaan
- b. Persiapan
- c. Perumusan
- d. Pembahasan
- e. Pengesahan
- f. Pengundangan

g. Penyebarluasan

Berikut ini akan diuraikan secara lengkap tahapan pembentukan Produk Hukum Daerah, secara khusus tentang Perda.

a. Perencanaan

Dalam Pasal 39 UU No. 12/2011 diatur bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Kemudian dalam Pasal 8 Permendagri No. 53/2011 diatur bahwa lembaga yang bertugas menyusun Prolegda yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Penyusunan Prolegda didasarkan atas : (i) perintah Peraturan Perundang-Undangan lebih tinggi; (ii) rencana pembangunan daerah; (iii) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan (iv) aspirasi masyarakat daerah.

Tahapan penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 11 Permendagri No. 53/2011. Dalam Pasal 9 diatur bahwa Kepala daerah memerintahkan pimpinan SKPD menyusun Prolegda di lingkungan pemerintah daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap

tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.

Kemudian dalam Pasal 10 dinyatakan bahwa Penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota, yang mana dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait, apabila sesuai dengan kewenangan, materi muatan atau kebutuhan dalam pengaturan. Hasil penyusunan Prolegda diajukan biro hukum provinsi atau bagian bagian hukum kabupaten/kota kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Selanjutnya Kepala daerah menyampaikan hasil penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah daerah kepada Balegda melalui pimpinan DPRD.

Sementara itu, penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD diatur dalam Pasal 12 Permendagri No. 53/2011. Inisiasi penyusunan Prolegda dilakukan Balegda untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam Pasal 13 ditentukan bahwa penyusunan Prolegda antara pemerintah daerah dan DPRD dikoordinasikan oleh DPRD melalui Balegda. Hasil penyusunan Prolegda disepakati menjadi prolegda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD, untuk selanjutnya ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Baik dalam UU No. 12/2011 maupun Permendagri No. 53/2011 diatur kemungkinan adanya Perda yang terbentuk tanpa terlebih dahulu direncanakan, yang mana dikenal dengan sebutan Prolegda Kumulatif Terbuka. dalam Pasal 41 UU No. 12/2011 diatur bahwa dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya.

Kemudian dalam Pasal 14 Permendagri No. 53/2011 dinyatakan pula bahwa dalam Prolegda di lingkungan pemerintah daerah dan DPRD dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: (a) akibat putusan Mahkamah Agung; (b) APBD; (c) pembatalan atau klarifikasi dari Menteri Dalam Negeri; (d) perintah dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi setelah Prolegda ditetapkan; (e) pembentukan, pemekaran dan penggabungan kecamatan atau nama lainnya; dan/atau pembentukan, pemekaran dan penggabungan desa atau nama lainnya.

Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan Rancangan Perda di luar Prolegda:

- 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 Perda yang dapat disetujui

bersama oleh Balegda dan biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota.

b. Persiapan

Pada tahap persiapan, kegiatan yang dilakukan yaitu penyusunan Naskah Akademik dari rancangan Perda. Dalam UU No. 12/2011 diberikan definisi Naskah Akademik yaitu 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 Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Secara khusus untuk Produk Hukum Daerah berupa Perda, pengertian Naskah Akademik diatur dalam Pasal 1 angka 15 Permendagri 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 Rancangan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

c. Pengusulan

Baik berdasarkan UU No. 32/2004, UU No. 27/2009, UU No. 12/2011 dan Permendagri No. 53/2011, rancangan Perda dapat berasal dari Pemerintah Daerah dan DPRD. Rancangan

Perda DPRD dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Rancangan Perda (propinsi, kabupaten/kota) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Khusus Rancangan Perda yang berkenaan dengan :

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. Pencabutan Perda; atau
- c. Perubahan Perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda yang berasal dari DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda yang berasal dari pemerintah daerah dikoordinasikan oleh biro/bagian hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Rancangan Perda yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Rancangan Perda yang telah disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan dengan surat pengantar kepada pimpinan DPRD.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Perda mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Perda yang disampaikan

oleh DPRD dan Rancangan Perda yang disampaikan oleh Kepala Daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Kemudian, RaPerda yang berasal dari Pemerintah :

1. Kepala daerah memerintahkan kepada pimpinan SKPD menyusun Rancangan Perda berdasarkan Prolegda.
2. Pimpinan SKPD menyusun Rancangan Perda disertai Naskah Akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.
3. Dalam hal Rancangan Perda mengenai : APBD, pencabutan Perda; atau perubahan Perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, hanya disertai dengan penjelasan atau keterangan.
4. Rancangan Perda yang disertai Naskah Akademik telah melalui pengkajian dan penyelarasan, yang terdiri atas:
 - a. Latar belakang dan tujuan penyusunan
 - b. Sasaran yang akan diwujudkan
 - c. Pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur, dan
 - d. Jangkauan dan arah pengaturan
5. Rancangan Perda yang berasal dari kepala daerah dikoordinasikan oleh biro/bagian hukum untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, serta dapat mengikutsertakan instansi vertikal

dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

6. Kepala daerah membentuk Tim penyusunan Rancangan Perda, terdiri dari:
 - a. Penanggungjawab : Kepala Daerah
 - b. Pembina : Sekretaris Daerah
 - c. Ketua : Kepala SKPD pemrakarsa penyusunan
 - d. Sekretaris : - Provinsi: Kepala Biro Hukum; atau
- Kabupaten/Kota: Kepala Bagian Hukum
 - e. Anggota : SKPD terkait sesuai kebutuhan
7. Rancangan Perda yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi dari kepala biro/bagian hukum dan pimpinan SKPD terkait.
8. Pimpinan SKPD atau pejabat yang ditunjuk mengajukan Rancangan Perda yang telah mendapat paraf koordinasi kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.
9. Sekretaris daerah dapat melakukan perubahan dan/atau penyempurnaan terhadap Rancangan Perda yang telah diparaf koordinasi, selanjutnya dikembalikan kepada pimpinan SKPD pemrakarsa.

10. Hasil penyempurnaan Rancangan Perda disampaikan kepada sekretaris daerah setelah dilakukan paraf koordinasi oleh kepala biro/bagian hukum serta pimpinan SKPD terkait.
11. Sekretaris daerah menyampaikan Rancangan Perda kepada kepala daerah.
12. Kepala daerah menyampaikan Rancangan Perda kepada pimpinan DPRD untuk dilakukan pembahasan.
13. Kepala daerah membentuk Tim asistensi pembahasan Rancangan Perda, yang mana tim tersebut diketuai oleh sekretaris daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah.

d. Pembahasan

Pembahasan Rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Rancangan Perda dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Rancangan Perda yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah.

e. Pengesahan

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian Rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Perda tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Dalam hal Rancangan Perda tidak ditandatangani oleh Kepala Daerah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Perda tersebut disetujui bersama. Rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya Rancangan Perda kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.

f. Pengundangan

Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-Undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam: Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah atau Berita Daerah.

Peraturan Perundang-Undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi: Undang-

Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Perundang-Undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Peraturan Perundang-Undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi Peraturan Perundang-Undangan yang menurut Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-Undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-Undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Peraturan Perundang-Undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Peraturan Perundang-Undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan.

g. Penyebarluasan

Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Perda, pembahasan Rancangan Perda, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Penyebarluasan Rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan Rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Penyebarluasan Perda Provinsi, Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah. Naskah Peraturan Perundang-Undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.

4. Partisipasi Masyarakat

Hakekat pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu merancang kehidupan manusia. Oleh karenanya, dalam pembentukannya harus melibatkan pihak yang menjadi tujuan pengaturan (addresat) yaitu masyarakat. Secara normatif, urgensi keterlibatan atau partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diakui secara eksplisit, sebagaimana tampak dari salah satu asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu asas keterbukaan.

Dalam Penjelasan Pasal 5 huruf g UU No. 12/2011 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Lebih lanjut, pengakuan partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 96 UU No. 12/2011 yang menyebutkan bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis. Masyarakat yang dimaksud adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas

substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dari masyarakat dapat dilakukan melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. sosialisasi; dan/atau
- d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

BAB V**RUANG LINGKUP MATERI MUATAN
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH****RUANG LINGKUP MATERI PENGATURAN**

BAB I	KETENTUAN UMUM ; Menguraikan beberap konsep/definisi berikut : Prosedur/Tatacara Pembentukan Produk Hukum Daerah, Produk Hukum Daerah, Daerah, Kepala Daerah, Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Walikota (Perwali), Peraturan Bersama Kepala Daerah, Program Legislasi Daerah (Prolegda), Naskah Akademik, Badan Legislasi Daerah, Konsultasi/Uji Publik, RaPerda Alternatif, Pengundangan, Penyebarluasan, dll
--------------	--

<p>BAB II</p>	<p>ASAS, MAKSUD & TUJUAN ;</p> <p>Bagian Pertama Maksud dan Tujuan: Maksud : memberikan arahan atau pedoman dalam pembentukan Produk Hukum Daerah yang berkualitas.</p> <p>Tujuan : terbentuknya Produk Hukum Daerah yang berkualitas.</p> <p>Bagian Kedua Asas-Asas Pembentukan Produk Hukum Daerah; (terdiri atas asas pembentukan dan asas materil muatan).</p>
<p>BAB III</p>	<p>JENIS PRODUK HUKUM DAERAH ;</p> <p>Jenis Produk Hukum Daerah : Peraturan Daerah, Peraturan Walikota dan Peraturan Bersama Kepala Daerah dan Keputusan Walikota. Termasuk didalamnya kewenangan pembentukan dari beberapa jenis Produk Hukum Daerah tersebut.</p>
<p>BAB IV</p>	<p>TAHAPAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH ;</p> <p>a. Bagian Pertama : Tahap Perencanaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - inisiasi kelembagaan (DPRD – Balegda dan Pemda – SKPD)

	<ul style="list-style-type: none">- Kewajiban penyusunan Prolegda tahunan- Batas waktu penyusunan Prolegda (satu bulan sebelum penetapan APBD)- Cakupan materi Prolegda <p>b. Bagian Kedua : Tahap Persiapan :</p> <ul style="list-style-type: none">- Inisiasi kelembagaan (DPRD – Balegda)- Setiap RaPerda wajib disertai Naskah Akademik- Waktu penyusunan Naskah Akademik- Cakupan materi Naskah Akademik <p>c. Bagian Ketiga : Tahap Pengusulan :</p> <ul style="list-style-type: none">- Inisiasi kelembagaan (DPRD & Pemda)- RaPerda Alternatif Masyarakat <p>d. Bagian Keempat : Tahap Pembahasan</p> <ul style="list-style-type: none">- Tingkatan Pembicaraan/Pembahasan- Dimungkinkan RaPerda alternatif dari kelompok masyarakat untuk persandingan dengan RaPerda dari Pemda atau DPRD. <p>e. Bagian Kelima : Tahap Persetujuan</p> <p>f. Bagian Keenam : Tahap Sinkronisasi & Harmonisasi (materi dan bahasa serta lembaga yang berwenang)</p> <p>g. Bagian Ketujuh : Tahap Pengesahan</p> <p>h. Bagian Kedelapan : Tahap</p>
--	---

	<p>Pengundangan</p> <p>i. Bagian Kesembilan : Tahap Penyebarluasan (siapa yang melakukan, kapan, media)</p>
BAB V	<p>PEMBENTUKAN PERWALI dan PB KDH</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inisiasi pembentukan (SKPD) - Pembahasan rancangan bersama Bagian Hukum - Pembentukan Tim Penyusun - Persetujuan Sekretaris Daerah - Pengesahan Walikota
BAB VI	<p>PEMBENTUKAN KEPUTUSAN WALIKOTA;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inisiasi pembentukan (SKPD) - Persetujuan Sekretaris Daerah - Pengesahan Walikota
BAB VII	<p>PERAN SERTA MASYARAKAT</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Subyek partisipasi (partisipan) b. Waktu / Saat partisipasi dilakukan c. Media / Wadah partisipasi : <ul style="list-style-type: none"> - Rapat Dengar Pendapat Umum - Kunjungan Kerja - Sosialisasi - Seminar / Lokakarya

	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultasi/Uji Publik (kapan, dimana, siapa) d. Jaminan mengakomodasi masukan dari pemangku kepentingan saat Konsultasi/Uji Publik.
BAB VIII	<p>PEMBIAYAAN;</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Sumber pembiayaan tergantung pada inisiator (DPRD : komisi/gabungan komisi/balegda dan Pemda : SKPD) b. Alokasi anggaran dimasukkan dalam APBD (sejak tahap perencanaan sampai tahap penyebarluasan) c. Anggaran sinkronisasi dan harmonisasi dibebankan pada Bagian Hukum d. Sumber dana : APBN, APBD, sumber lain yang sah.
BAB IX	<p>EVALUASI RAPERDA dan KLARIFIKASI PERDA;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bagian Pertama ;Evaluasi Perda (Penyampaian RanPerda tertentu ke Gubernur, Evaluasi oleh Gubernur, penyampaian hasil evaluasi, tindak lanjut hasil evaluasi) - Bagian Kedua ; Klarifikasi Perda (Penyampaian Perda ke Gubernur,

	Klarifikasi oleh Gubernur, penyampaian hasil klarifikasi, tindak lanjut hasil klarifikasi, upaya hukum).
BAB X	KETENTUAN LAIN-LAIN
BAB XI	KETENTUAN PENUTUP

BAB VI

P E N U T U P

A. SIMPULAN

Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan salah satu fungsi utama yang dijalankan oleh pemerintah daerah bersama DPRD dalam rangka otonomi daerah. Oleh karenanya, kegiatan pembentukan Produk Hukum Daerah menjadi penting untuk diatur dalam Peraturan Daerah. Hal ini tidak dimaksudkan sekedar untuk menderivasi berbagai ketentuan normatif yang ada dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan Permendagri No. 53 Tahun 2011, tetapi untuk “merekam” atau mengakomodasi beberapa materi muatan yang bersifat “lokal” Salatiga, yang mana belum diakomodasikan ke dalam Peraturan Perundang-Undangan di atas.

B. SARAN

Agar Naskah Akademik ini memiliki urgensi, maka dalam proses pembentukan Rancangan Perda tentang Prosedur Pembentukan Produk Hukum Daerah harus memperhatikan berbagai materi muatan sebagaimana disebutkan pada Bab V tentang Jangkauan Materi Muatan RaPerda. Ini penting agar Naskah Akademik ini tidak sekedar kegiatan formalitas tetapi memiliki signifikansi.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU/MAKALAH :

- Arief Hidayat dan Airlangga Surya Nagara, **Negara Hukum Pancasila (Suatu Model Ideal Penyelenggaraan Negara Hukum)**, Makalah disampaikan pada Semiloka Pendidikan Pancasila dan Konstitusi 2011, Jakarta.
- Bagir Manan, **Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- _____, **Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia**, Ind-Hill.Co., Jakarta, 1992.
- Esmi Warassih, **Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis**, Suryandaru Utama, Semarang, 2005.
- Halim, Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera, **Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual)**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Ibrahim, Anis, **Legislasi Dan Demokrasi; Interaksi Dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum Di Daerah**, In-TRANS Publishing, Malang, 2008.
- Moh. Mahfud MD, **Politik Hukum di Indonesia** (Edisi Revisi), Rajawali Pers, Jakarta, 2009.
- Notohamidjojo, O, **Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum**, Griya Media, Salatiga, 2011.
- Osborne, David dan Ted Gaebler, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**

(Mewirusahaakan Birokrasi: Transformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik), Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1999.

Saifudin, **Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**, FH UII Press, Yogyakarta, 2009

Satjipto Rahardjo, **Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia**, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003.

_____, **Hukum Dalam Jagat Ketertiban**, Penerbit UKI Press, 2006

Soeprapto, Maria Farida Indrati, **Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-Dasar Dan Pembentukannya**, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1998.

Sirajuddin, Fatkhurohman dan Zulkarnain, **Legislative Drafting; Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**, Malang Corruption Watch (MCW), Malang, 2008.

Laporan Pemantauan Kondisi Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi, Komnas Perempuan Tahun 2010.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

1. Undang Undang No. 32 Tahun 2004 (terakhir diubah dengan Undang Undang No. 12 Tahun 2008) tentang Pemerintahan Daerah
2. Undang Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

3. Undang Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
4. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

LAIN – LAIN :

Kompas, 16 Juli 2008, 27 Juni 2008, 16 Februari 2011
Suara Merdeka, 6 Maret 2012