

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA KEDIRI
TENTANG PRODUK HUKUM DAERAH**

Disiapkan oleh:
Daerah Kota Kediri

**PEMERINTAH KOTA KEDIRI
SEKRETARIAT DAERAH
BAGIAN HUKUM
2019**

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga kami dapat menyelesaikan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Kediri tentang Produk Hukum Daerah.

Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas kualitas produk hukum daerah yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai Produk Hukum Daerah yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua pihak baik DPRD, Pemerintah Daerah, Masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya dalam proses pembentukan Produk Hukum Daerah. Hal ini penting dalam rangka mewujudkan tertib administrasi Produk Hukum Daerah khususnya Produk Hukum Daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi di Kota Kediri.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, agar proses Produk Hukum Daerah di Kota Kediri dapat berjalan secara tertib, terencana, terpadu dan terkoordinasi, maka dipandang perlu adanya Peraturan Daerah Kota Kediri tentang Produk Hukum Daerah. Untuk mewujudkan sebuah Produk Hukum Daerah yang baik dan ideal, maka perlu dilakukan kajian akademis. Untuk kepentingan inilah Naskah Akademik ini disusun.

Atas selesainya naskah akademik ini, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyiapan sampai selesainya laporan pelaksanaan kegiatan penelitian ini.

Laporan ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu kami akan menerima dengan tangan terbuka kritik dan saran guna perbaikannya. Akhirnya kami berharap semoga hasil kajian ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang memerlukannya.

Kota Kediri, Januari 2019

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Kata Pengantar.....	ii
Daftar Isi	iv

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Identifikasi Masalah
- C. Maksud, Tujuan dan Target Penelitian
- D. Kegunaan
- E. Metode Penelitian

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

- A. Kajian Teoritis
 - 1. Tinjauan tentang Pemerintahan Daerah
 - 2. Pembentukan Perundang-undangan
 - 3. Tinjauan tentang Produk Hukum Daerah
 - 4. Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah
 - 5. Penyusunan Peraturan Daerah
 - 6. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah
 - 7. Penandatanganan, Penomoran, Pengundangan Produk Hukum Daerah
 - 8. Fasilitasi dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah
 - 9. Penyebarluasan Peraturan Daerah
 - 10. Partisipasi Masyarakat
 - 11. Hierarki Norma Hukum
- B. Kajian terhadap Asas dalam Penyusunan Peraturan Daerah
- C. Kajian Permasalahan Yang Dihadapi Kota Kediri dalam Produk Hukum Daerah
- D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

- A. Landasan Filosofis
- B. Landasan Sosiologis
- C. Landasan Yuridis

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI PERUNDANG-UNDANGAN

- A. Jangkauan dan Arah Pengaturan
- B. Ketentuan Umum
- C. Materi Muatan Yang Diatur
- D. Ketentuan Lain-lain
- E. Ketentuan Penutup

BAB VI PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran

LAMPIRAN

- A. Daftar Kepustakaan
- B. Daftar Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan
- C. Draft Rancangan Peraturan Daerah Kota Kediri tentang
Produk Hukum Daerah.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara kesatuan, yang terbagi dalam satuan-satuan pemerintahan daerah dengan sistem otonomi. Secara teori otonomi hakekatnya adalah kewenangan (hak) untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah otonom adalah daerah yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat di daerahnya sesuai dengan tujuan pembangunan nasional yang tidak mungkin dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Asas Otonomi merupakan prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan tersebut merupakan implementasi

dari Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa: *“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”*.

Mengatur dimaksudkan bahwa daerah diberi kewenangan membentuk regulasi (produk hukum) sesuai dengan kewenangannya. Mengurus artinya daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sesuai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri sesuai kewenangannya.

Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan absolut meliputi: bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD).

Urusan pemerintahan konkuren merupakan Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Sedangkan urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya

merupakan Pelayanan Dasar.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

1. pendidikan;
2. kesehatan;
3. pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
6. sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

1. tenaga kerja;
2. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
3. pangan;
4. pertanahan;
5. lingkungan hidup;
6. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
7. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
8. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
9. perhubungan;
10. komunikasi dan informatika;
11. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
12. penanaman modal;
13. kepemudaan dan olah raga;
14. statistik;
15. persandian;
16. kebudayaan;
17. perpustakaan; dan

18. kearsipan.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

1. kelautan dan perikanan;
2. pariwisata;
3. pertanian;
4. kehutanan;
5. energi dan sumber daya mineral;
6. perdagangan;
7. perindustrian; dan
8. transmigrasi (Pasal 10 s.d Pasal 12 UU PD).

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 21 UUPD, *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diatur dalam peraturan pemerintah.* Namun Peraturan Pemerintah yang dimaksud Pasal 21 UUPD hingga saat ini belum ditetapkan. Sebelumnya rincian mengenai pembagian urusan konkuren dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal dikarenakan.

Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah tersebut, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah.

Tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah (desentralisasi) adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan publik, dan meningkatkan daya saing daerah yang lebih

baik. Untuk mewujudkan tujuan tersebut diperlukan instrumen, yang salah satunya adalah produk hukum daerah. Salah satu produk hukum daerah adalah Peraturan Daerah.

Kedudukan Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. 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. Keberadaannya dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan adalah dibawah UUD, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden (Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011. Dengan demikian Peraturan daerah merupakan produk hukum yang bersifat mengatur secara umum, dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga/pejabat yang berwenang yang dalam hal ini adalah DPRD dan Kepala Daerah, melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undang yang ada saat ini yaitu: UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan; Peraturan Presiden No 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.

Saat ini di Kota Kediri belum memiliki regulasi terbaru terkait proses Produk Hukum Daerah. Rancangan Peraturan Daerah ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Produk Hukum Daerah.

Seiring dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya; Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah, maka keberadaan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah perlu dilakukan penyesuaian.

Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas produk hukum daerah yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai Produk Hukum Daerah yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua pihak baik DPRD, Pemerintah Daerah, Masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya dalam proses Produk Hukum Daerah. Hal ini penting dalam rangka mewujudkan tertib administrasi Produk Hukum Daerah khususnya Peraturan Daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi di Kota Kediri.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, agar proses Produk Hukum Daerah di Kota Kediri dapat berjalan secara tertib, terencana, terpadu dan terkoordinasi, maka Pemerintah Kota Kediri melalui Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Kediri melakukan kegiatan berupa Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Produk Hukum Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Untuk mewujudkan suatu Peraturan Daerah yang baik dan dapat menjadikan landasan dan pedoman dalam penyelenggaraan

pemerintahan daerah maka perlu dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan serta sejalan/selaras dengan sistem hukum nasional. Sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan Peraturan Daerah harus menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu keberadaannya harus memenuhi kebutuhan dan menjawab permasalahan yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu pembentukannya harus dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah.

Dalam rangka mewujudkan tertib administrasi Produk Hukum Daerah di Kota Kediri perlu disusun regulasi daerah yang mengatur prosedur dan mekanisme Produk Hukum Daerah sesuai dengan perkembangan hukum dan pemerintahan serta mendorong pelaksanaan fungsi pembentukan Peraturan Daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan dan penetapan, pengundangan dan penyebarluasnya. Seiring dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya; Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah, maka keberadaan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah dipandang perlu untuk diganti karena kebutuhan hukum sekarang sehingga perlu dibuatkan Peraturan Daerah yang baru.

Di samping hal-hal sebagaimana dikemukakan di atas. Terkait proses atau tahapan Produk Hukum Daerah di Kota Kediri terdapat permasalahan antara lain:

1. Belum dilaksanakannya tahapan-tahapan tersebut sesuai yang ditentukan dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah secara konsisten. Meskipun secara khusus tahapan pembahasan dan pengesahan serta pengundangannya relatif sudah sesuai dengan kaidah yang ada. Pembahasan dan pengesahan di DPRD telah mengacu pada Peraturan DPRD Kota Kediri No 1 Tahun 2014 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Kediri.
2. Belum adanya kesamaan persepsi baik dari kalangan DPRD maupun pihak eksekutif dalam menafsirkan ketentuan mengenai Produk Hukum Daerah khususnya Peraturan Daerah dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah. Hal ini dikarenakan selama ini terkait produk hukum daerah sebelum diberlakukannya Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah mendasarkan pada beberapa peraturan perundang-undangan teknis dalam bentuk:
 - a. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah;
 - b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah;
 - c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006

- tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah;
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah;
 - e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah;
 - f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2009 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah; dan
 - g. Peraturan Menteri Dalam Negeri No 53 Tahun 2011 tentang Produk Hukum Daerah.

Sehingga ketika Pemerintah memberlakukan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 1 Tahun 2014 tentang Produk Hukum Daerah yang kemudian sejak bulan Desember 2015 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah, tidak serta merta dan secara cepat dipahami.

3. Belum/tidak adanya acuan bagi DPRD maupun Pemerintah Daerah sebagai lembaga pembentuk produk hukum daerah misalnya Peraturan Daerah, yang dapat disepakati bersama, ketika ada perbedaan ketentuan dalam Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Yang terjadi saat ini adalah pihak DPRD memegang Peraturan Tata Tertib DPRD yang dimilikinya dan Pemerintah Daerah memegang ketentuan dan arahan dari Kementerian Dalam Negeri. Meskipun sebenarnya hal tersebut adalah sama, sepanjang acuannya adalah UU No 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta peraturan perundang-undangan lainnya.

Berdasarkan kondisi tersebut, dalam rangka optimalisasi fungsi Produk Hukum Daerah dan upaya tertib administrasi Produk Hukum Daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi diperlukan Peraturan Daerah tentang Produk Hukum Daerah yang menggantikan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Daerah ini disusun berdasarkan pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya; Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.

C. Maksud, Tujuan dan Target Kegiatan

1. Maksud Kegiatan

Kegiatan ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan menginventarisasi beberapa permasalahan yang ada terkait dengan Produk Hukum Daerah di Kota Kediri.

2. Tujuan Kegiatan

Tujuan yang diharapkan dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Kota Kediri tentang Produk Hukum Daerah adalah sebagai

berikut :

- a. Untuk menyiapkan rumusan konsep Rancangan Peraturan Daerah Kota Kediri tentang Produk Hukum Daerah yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis, sehingga peraturan daerah yang akan diberlakukan dapat efektif dan efisien serta dapat diterima masyarakat.
 - b. Menghasilkan dokumen Rancangan Peraturan Daerah Kota Kediri tentang Produk Hukum Daerah yang aspiratif dan partisipatif serta tetap sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Target Kegiatan

Target dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Kediri tentang Produk Hukum Daerah adalah sebagai berikut.

- a. Tersusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Kediri tentang Produk Hukum Daerah;
- b. Rencana tindak lanjut dalam proses pembentukan peraturan daerah atas Rancangan Peraturan Daerah yang disiapkan.

D. Kegunaan

Kegunaan dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Kota Kediri tentang Produk Hukum Daerah adalah sebagai dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah terkait.

E. Metode Penulisan

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Yuridis normatif dimaksudkan bahwa untuk melihat permasalahan terkait pembentukan Peraturan Daerah Kota Kediri tentang Produk Hukum Daerah digunakan pendekatan normatif yaitu pengkajian studi dokumen terhadap peraturan perundang-undangan dan berbagai kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pokok permasalahan yaitu yang berhubungan dengan Tata Cara Produk Hukum Daerah di Kota Kediri dan laporan hasil dari berbagai pertemuan. Di samping juga dilakukan *Focus Group Discussion (FGD)* dan konsultasi publik (*public hearing*).

2. Jenis dan Sumber Data

Oleh karena penelitian ini adalah penelitian normatif, maka data yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder yang meliputi: bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif yang artinya mempunyai otoritas yang bersifat mengikat. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, dan catatan resmi atau risalah-risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumentasi resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2005:141). Dalam hal ini bahan hukum tersebut tentunya yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah.

3. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian ini digunakan teknik pengumpulan bahan hukum dengan studi dokumen atau bahan pustaka, baik dari media cetak maupun elektronik (internet) bahan hukum yang dikumpulkan berkaitan erat dengan masalah. Kegiatan ini dilakukan dengan cara mengunjungi membaca, mengkaji dan mempelajari bahan hukum dan pustaka yang mempunyai kaitan erat dengan pokok permasalahan.

4. Metode Analisis Data

Teknik Analisis data dilakukan secara induktif, semua data yang ada ditafsirkan dan dijabarkan dengan mendasarkan pada teori-teori dan ketentuan hukum yang berlaku.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Tinjauan Tentang Pemerintahan Daerah.

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang terbagi dalam bagian-bagian pemerintahan daerah, baik provinsi, kabupaten maupun kota. Pemerintahan daerah ini mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18, 18A dan 18B UUD 1945. Selengkapnya bunyi pasal- pasal tersebut adalah sebagai berikut.

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah- daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah yang anggota- anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

- (4) Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dasar mengenai pemerintahan daerah tersebut, memuat pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- a) Daerah Indonesia akan dibagi atas dasar besar dan kecil yang akan diatur dengan undang-undang;
- b) Pengaturan tersebut harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara serta hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa (Manan, Bagir, 2002: 2-3)

Implementasi penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat beberapa prinsip pemberian otonomi daerah yang dipakai sebagai pedoman dalam pembentukan dan penyelenggaraan daerah otonom yaitu :

- a. Penyelenggaraan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman Daerah;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas;
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara terjalin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah;
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom.

Menurut ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014, juga dikenal 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas

tugas pembantuan. Asas-asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah, sedangkan asas Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, saran dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung-jawabkannya kepada yang menugaskan.

Dengan memperhatikan semangat pengaturan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tersebut, terdapat beberapa prinsip pemberian otonomi daerah yang dipakai sebagai pedoman dalam pembentukan dan penyelenggaraan daerah otonom yaitu:

- a. Penyelenggaraan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman Daerah;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas;
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah;
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih

meningkatkan kemandirian Daerah Otonom.

2. Tinjauan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 45) Pasal 1 ayat (3) secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini merupakan pernyataan dalam pelaksanaan kenegaraan serta segala ketentuan di negeri ini harus diatur dengan hukum.

Berbagai bidang kehidupan manusia dapat terus berkembang karena ditunjang dengan ilmu pengetahuan yang terus mengembangkan teori. Selanjutnya teori tersebut dikembangkan dengan praktek dalam kehidupan nyata. Ilmu pengetahuan mengenai perundang-undangan merupakan pengantar dalam mempelajari beberapa hal penting serta yang dirasakan perlu dalam mempersiapkan, membuat dan melaksanakan peraturan perundang-undangan.

Istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian yaitu proses pembentukan peraturan negara, baik tingkat pusat maupun daerah dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik pusat maupun daerah. Dengan demikian ilmu perundang-undangan bukan hanya bicara tentang proses pembentukan peraturan pada tingkat negara (pusat) melainkan juga seluruh peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh daerah.

Menurut kajian ilmu hukum dalam kehidupan bermasyarakat dikenal adanya berbagai norma hukum yaitu :

- a. Norma hukum umum dan norma hukum individual.
- b. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit.
- c. Norma hukum *einmalig* (sekali selesai) dan norma hukum *dauerhaftig* (berlaku terus menerus).
- d. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.

Hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah mengenai daya laku dan daya guna serta keabsahan organ pembentuknya. Apabila dibentuk oleh lembaga yang berwenang dan sesuai dengan norma hukum yang berlaku dan sah, maka norma seperti ini memiliki legitimasi dan dapat ditaati masyarakat.

Dalam norma hukum dikenal adanya norma fundamental negara (*Staats fundamental norm*) sebagai norma tertinggi dalam sebuah negara dan ditetapkan oleh masyarakat; aturan dasar adalah aturan bersifat pokok, umum, dan garis besar dan masih bersifat tunggal, undang-undang formal serta aturan pelaksana atau otonom.

Selanjutnya mengenai asas peraturan perundang-undangan ada 6 (enam) meliputi:

- a) Undang-undang tidak berlaku surut.
- b) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- c) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan UU yang bersifat umum.
- d) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan UU yang berlaku terlebih dulu.
- e) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.

- f) Undang-undang sebagai sarana semaksimal mungkin dapat mensejahterakan spiritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi melalui pembaharuan atau pelestarian.

Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa membentuk peraturan tersebut harus berdasar pada asas pembentukan meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Selanjutnya untuk membentuk peraturan perundangan yang baik harus memiliki 3 landasan yaitu :

a. Landasan Filosofis

Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis yaitu cita- cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi, di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan tidak akan dipatuhi. Semua nilai yang ada nilai yang ada di bumi Indonesia tercermin dari Pancasila, karena merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan bangsa (*way of life*).

Adapun falsafah hidup berbangsa merupakan suatu

landasan untuk membentuk hukum suatu bangsa, dengan demikian hukum yang dibentuk harus mencerminkan falsafah suatu bangsa. Sehingga dalam penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah pun harus mencerminkan moral dari daerah yang bersangkutan.

b. Landasan Sosiologis

Peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hukum yang dibuat harus dapat dipahami masyarakat sesuai dengan kenyataan yang dihadapi masyarakat. Dengan demikian dalam penyusunan rancangan peraturan daerah harus sesuai dengan kondisi masyarakat yang bersangkutan.

c. Landasan Yuridis

Peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum yang terdapat dalam ketentuan yang lebih tinggi. Landasan yuridis adalah landasan hukum yang memberikan perintah untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan, *pertama* adalah terkait kewenangan membuat aturan dan *kedua* adalah berkaitan dengan materi peraturan perundang-undangan yang harus dibuat.

Landasan yuridis dari segi kewenangan dapat dilihat dari segi kewenangan yaitu apakah ada kewenangan seorang

pejabat atau badan yang mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sangat perlu, mengingat sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan atau pejabat yang tidak memiliki kewenangan maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum (*neitige*). Misalnya kewenangan untuk menyusun Undang-Undang ada pada DPR dan Presiden; Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden ada pada Presiden; Peraturan Daerah ada pada Walikota/Bupati bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sedangkan berkaitan dengan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan maka harus berdasarkan asas sinkronisasi baik vertikal maupun horisontal. Disamping itu juga harus diperhatikan asas-asas lain seperti asas *Lex Specialist Derogat legi Generali*, asas yang kemudian mengesampingkan yang terdahulu dan lain sebagainya.

Untuk materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta memuat kondisi khusus daerah dan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Yang tak kalah pentingnya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan adalah harus didukung dengan hasil data riset yang akurat atau pembuatan peraturan perundang-undangan berbasis riset. Secara garis besar materi yang termuat dalam peraturan tersebut adalah mengandung asas pengayoman, kekeluargaan, kesusantaraan, bhinneka tunggal ika, kemanusiaan, kebangsaan, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah, ketertiban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian dan

keselarasan. Demikian juga untuk muatan Peraturan Daerah nantinya dalam seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Hamidi, 2005 : 2- 10).

3. Tinjauan tentang Produk Hukum Daerah

Dalam pengertian umum dalam hukum administrasi negara norma hukum (produk hukum) publik dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu: Peraturan perundang-undangan (*Regeling*) dan keputusan (*Beschiking*). Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Keputusan (*Beschiking*) adalah penetapan tertulis yang dibuat oleh pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, bersifat konkrit, individual dan final.

Produk Hukum Daerah meliputi Peraturan Daerah (atau nama lainnya), Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Bersama Kepala Daerah merupakan produk hukum yang bersifat mengatur. Sedangkan Keputusan Kepala Daerah adalah produk hukum daerah yang bersifat penetapan.

Peraturan Daerah adalah produk hukum daerah yang dibuat oleh DPRD bersama dengan Kepala Daerah. Materi peraturan daerah meliputi: seluruh materi muatan dalam

rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*Pasal 14 UU No 12 Tahun 2011*). Termasuk dalam hal ini adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda).

Fungsi Perda adalah sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dan Undang-undang Pemerintahan Daerah, merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah (namun tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945), serta sebagai instrumen/alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Keputusan Kepala Daerah adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final. Apabila berbicara tentang hukum sebagai suatu norma maka tidaklah terlepas dari ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau teory* yang menyatakan bahwa suatu norma dibuat menurut norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi inipun dibuat menurut norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya sampai kita berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat (Esmi Warassih,

2005: 31).

4. **Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah.**

Perencanaan Produk Hukum Daerah termasuk peraturan daerah didahului dengan Program Legislasi Daerah (Program Pembentukan Perda). Program Pembentukan Perda adalah instrumen perencanaan Program Pembentukan Perda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Penyusunan Program Pembentukan Perda dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Penyusunan Program Pembentukan Perda dilakukan dengan berdasarkan 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 Program Pembentukan Perda dilakukan baik di lingkungan Pemerintah Daerah Maupun di DPRD. Penyusunan Program Pembentukan Perda di lingkungan Pemerintah daerah dilakukan dengan tahapan sebagai berikut.

Kepala daerah memerintahkan pimpinan SKPD menyusun Program Pembentukan Perda di lingkungan pemerintah daerah. Program Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Penyusunan dan penetapan Program Pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD.

Penyusunan Program Pembentukan Perda di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota. Penyusunan Program Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Instansi vertikal terkait sebagaimana dimaksud diikutsertakan apabila sesuai dengan: kewenangan; materi muatan; atau kebutuhan dalam pengaturan.

Selanjutnya hasil penyusunan Program Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud di atas diajukan biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Kepala daerah menyampaikan hasil penyusunan Program Pembentukan Perda di lingkungan pemerintah daerah kepada Balegda melalui pimpinan DPRD.

Penyusunan Program Pembentukan Perda di lingkungan DPRD dilakukan oleh alat kelengkapan yang membidangi fungsi pembentukan Perda yaitu Badan Pembentukan Perda (BP2D). Program Pembentukan Perda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda. Penyusunan dan penetapan Program Pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD.

Penyusunan Program Pembentukan Perda antara pemerintah daerah dan DPRD dikoordinasikan oleh DPRD melalui BP2D. Hasil penyusunan Program Pembentukan Perda antara pemerintah daerah dan DPRD sebagaimana dimaksud selanjutnya disepakati menjadi Program Pembentukan Perda dan ditetapkan dalam rapat paripurna

DPRD. Program Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Dalam Program Pembentukan Perda 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; dan
- d. perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Program Pembentukan Perda ditetapkan.

Selain sebagaimana dimaksud di atas, Program Pembentukan Perda kabupaten/kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:

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

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

- 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.

5. Penyusunan Peraturan Daerah

Penyusunan produk hukum yang bersifat pengaturan berbentuk peraturan daerah dilakukan berdasarkan Program Pembentukan Perda dan dapat dilakukan di lingkungan Pemerintah Daerah maupun di lingkungan DPRD.

Persiapan Penyusunan Perda di Lingkungan Pemerintah Daerah meliputi hal-hal sebagai berikut. Kepala daerah memerintahkan kepada pimpinan SKPD menyusun Rancangan Perda berdasarkan Program Pembentukan Perda. Pimpinan SKPD menyusun Rancangan Perda disertai naskah akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. 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. Rancangan Perda sebagaimana dimaksud di atas selanjutnya diajukan kepada biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota.

Dalam hal Rancangan Perda mengenai PBD; pencabutan Perda; atau perubahan Perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi hanya disertai dengan penjelasan atau keterangan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah yang mennggantikan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 1 Tahun 2014 tentang Produk Hukum Daerah. Rancangan

Perda yang disertai naskah akademik sebagaimana dimaksud 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.

Selanjutnya sistematika naskah akademik sebagaimana dimaksud diatas adalah sebagai berikut:

1. Judul
2. Kata pengantar
3. Daftar isi terdiri dari:
 - a. BAB I : Pendahuluan
 - b. BAB II : Kajian teoritis dan praktik empiris
 - c. BAB III : Evaluasi dan analisis Peraturan Perundang-undangan terkait
 - d. BAB IV : Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis
 - e. BAB V : Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup materi muatan PERDA
 - f. BAB VI : Penutup
4. Daftar pustaka
5. Lampiran Rancangan Perda, jika diperlukan.

Rancangan Perda yang berasal dari kepala daerah dikoordinasikan oleh biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sebagaimana dimaksud di atas dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Selanjutnya kepala daerah membentuk Tim penyusunan Rancangan Perda. Susunan keanggotaan Tim sebagaimana dimaksud di atas terdiri dari:

- a. Penanggungjawab : Kepala Daerah
- b. Pembina : Sekretaris Daerah
- c. Ketua : Kepala SKPD Pemrakarsa Penyusunan
- d. Sekretaris : Kepala Bagian Hukum
- e. Anggota : SKPD terkait sesuai kebutuhan

Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut selanjutnya ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Ketua Tim melaporkan perkembangan Rancangan Perda dan/atau permasalahan kepada sekretaris daerah.

Rancangan Perda kabupaten/kota yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi dari kepala bagian hukum dan pimpinan SKPD terkait. Pimpinan SKPD atau pejabat yang ditunjuk mengajukan Rancangan Perda yang telah mendapat paraf koordinasi sebagaimana dimaksud kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Sekretaris daerah dapat melakukan perubahan dan/atau penyempurnaan terhadap Rancangan Perda yang telah diparaf koordinasi. Perubahan dan/atau penyempurnaan Rancangan Perda sebagaimana dimaksud di atas dikembalikan kepada pimpinan SKPD pemrakarsa. Hasil penyempurnaan Rancangan Perda sebagaimana dimaksud disampaikan kepada sekretaris daerah setelah dilakukan paraf koordinasi oleh kepala biro hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota serta pimpinan SKPD terkait. Sekretaris daerah menyampaikan Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada kepada kepala daerah.

Kepala daerah menyampaikan Rancangan Perda kepada pimpinan DPRD untuk dilakukan pembahasan. Kepala daerah membentuk Tim asistensi pembahasan Rancangan Perda sebagaimana dimaksud. Tim asistensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diketuai oleh sekretaris daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah.

Selanjutnya Persiapan Penyusunan Perda di Lingkungan DPRD. Rancangan Perda yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau BP2D. Rancangan Perda sebagaimana dimaksud disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai naskah akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, daftar nama dan tanda tangan pengusul, dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD.

Dalam hal Rancangan Perda mengenai:

- a. APBD;
- b. Pencabutan Perda; atau
- c. Perubahan Perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, hanya disertai dengan penjelasan atau keterangan.

Rancangan Perda yang disusun oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau BP2D disampaikan kepada pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD menyampaikan Rancangan Perda sebagaimana dimaksud kepada Balegda untuk dilakukan pengkajian. Pengkajian sebagaimana dimaksud dilakukan untuk pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda.

Pimpinan DPRD menyampaikan hasil pengkajian Perda dalam rapat paripurna DPRD. Pimpinan DPRD

menyampaikan Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada semua anggota DPRD paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD. Dalam rapat paripurna DPRD tersebut anggendanya:

1. pengusul memberikan penjelasan;
2. fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan; dan
3. pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya.

Rapat paripurna DPRD memutuskan usul Rancangan Perda sebagaimana dimaksud, berupa:

1. persetujuan;
2. persetujuan dengan perubahan; atau
3. penolakan.

Dalam hal persetujuan dengan perubahan, pimpinan DPRD menugasi komisi, gabungan komisi, BP2D, atau panitia khusus untuk menyempurnakan Rancangan Perda tersebut. Penyempurnaan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada disampaikan kepada Pimpinan DPRD.

Rancangan Perda yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk dilakukan pembahasan. Apabila dalam satu masa sidang kepala daerah dan DPRD menyampaikan Rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas Rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan Rancangan Perda yang disampaikan oleh kepala daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

6. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

Rancangan Perda yang berasal dari DPRD atau kepala daerah dibahas oleh DPRD dan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan sebagaimana dimaksud, dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. Dalam hal Rancangan Perda berasal dari kepala daerah dilakukan dengan:
 1. penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Perda;
 2. pandangan umum fraksi terhadap Rancangan Perda; dan
 3. tanggapan dan/atau jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi.
- b. Dalam hal Rancangan Perda berasal dari DPRD dilakukan dengan:
 1. penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan BP2D, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Perda;
 2. pendapat kepala daerah terhadap Rancangan Perda; dan
 3. tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat kepala daerah.
- c. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, BP2D atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Pembicaraan tingkat II sebagaimana dimaksud meliputi :

- a. pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
 1. penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan

- gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya; dan
2. permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.
- b. pendapat akhir kepala daerah.

Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal rancangan Perda tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah, Rancangan Perda tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu.

Rancangan Perda dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan kepala daerah. Penarikan kembali Rancangan Perda oleh kepala daerah, disampaikan dengan surat kepala daerah disertai alasan penarikan. Penarikan kembali Rancangan Perda sebagaimana dimaksud oleh DPRD, dilakukan dengan keputusan pimpinan DPRD dengan disertai alasan penarikan.

Rancangan Perda yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah. Penarikan kembali Rancangan Perda sebagaimana dimaksud hanya dapat dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh kepala daerah. Rancangan Perda yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama.

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 sebagaimana dimaksud dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Kepala daerah menetapkan Rancangan Perda dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah. Dalam hal kepala daerah tidak menandatangani Rancangan Perda, Rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah. Rancangan Perda yang tidak ditandatangani Kepala Daerah, dinyatakan sah dengan kalimat pengesahannya berbunyi: *Perda ini dinyatakan sah*.

Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud di atas harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah. Perda yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh Pemerintah dan/atau gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7. Penandatanganan, Penomoran dan Pengundangan Produk Hukum Daerah

Penandatanganan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan oleh kepala daerah. Penandatanganan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan berbentuk Perda atau nama lainnya dibuat dalam rangkap 4 (empat).

Pendokumentasian naskah asli Perda sebagaimana dimaksud oleh:

- a. DPRD

- b. Sekretaris daerah;
- c. Biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/Kota berupa minute; dan
- d. SKPD pemrakarsa.

Selanjutnya penomoran produk hukum daerah dilakukan oleh kepala biro hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota. Penomoran produk hukum daerah yang bersifat pengaturan menggunakan nomor bulat.

Tahap selanjutnya adalah pengundangan. Pengundangan adalah penempatan produk hukum daerah dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah. Perda yang telah ditetapkan, diundangkan dalam lembaran daerah. Lembaran daerah merupakan penerbitan resmi pemerintah daerah. Pengundangan sebagaimana dimaksud merupakan pemberitahuan secara formal suatu Perda, sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat. Tambahan lembaran daerah memuat penjelasan Perda. Tambahan lembaran daerah dicantumkan nomor tambahan lembaran daerah. Tambahan lembaran daerah sebagaimana dimaksud, ditetapkan bersamaan dengan pengundangan Perda. Nomor tambahan lembaran daerah merupakan kelengkapan dan penjelasan dari lembaran daerah. Yang berwenang mengundangkan Perda adalah Sekretaris daerah.

Selanjutnya Perda yang telah diundangkan disampaikan kepada Menteri dan/atau gubernur untuk dilakukan klarifikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Perda dan Perkada untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Produk hukum daerah yang telah ditandatangani dan diberi penomoran selanjutnya dilakukan autentifikasi. Autentifikasi dilakukan oleh kepala biro hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota. Setelah diautentifikasi dilakukan penggandaan dan pendistribusian produk hukum daerah dilakukan biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota dengan SKPD pemrakarsa.

8. Evaluasi dan Fasilitasi Rancangan Peraturan Daerah

a. Evaluasi

Bupati/walikota menyampaikan Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban APBD, dan pajak daerah, retribusi daerah serta tata ruang daerah paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada gubernur untuk mendapatkan evaluasi. Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang- Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi.

Gubernur membentuk tim evaluasi untuk melakukan evaluasi terhadap Rancangan Perda kabupaten/kota, yang keanggotaannya terdiri atas SKPD sesuai kebutuhan. Tim evaluasi tersebut ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Tim evaluasi Rancangan Peraturan Daerah melaporkan hasil

evaluasi Rancangan Perda kabupaten/kota kepada gubernur. Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dimuat dalam berita acara untuk dijadikan bahan keputusan gubernur.

Gubernur melakukan evaluasi Rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah terlebih dahulu berkoordinasi dengan Menteri Keuangan dan tentang tata ruang daerah dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang. Hasil koordinasi sebagaimana dimaksud di atas dijadikan bahan Keputusan Gubernur.

Gubernur menyampaikan hasil evaluasi Rancangan Perda kabupaten/kota kepada bupati/walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud. Selanjutnya Bupati/walikota menindaklanjuti hasil evaluasi tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya hasil evaluasi.

Apabila bupati/walikota tidak menindaklanjuti hasil evaluasi sebagaimana dimaksud di atas dan tetap menetapkan menjadi Perda atau peraturan bupati/walikota, gubernur membatalkan Perda dan/atau peraturan bupati/walikota dengan peraturan gubernur.

b. Fasilitasi Perda

Dalam rangka Pembinaan pembentukan Peraturan daerah dilakukan fasilitasi. Fasilitasi adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk

peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.

Untuk Kabupaten/Kota pembinaan terhadap Rancangan Perda dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pembinaan sebagaimana dimaksud dilakukan fasilitasi terhadap Rancangan Perda sebelum mendapat persetujuan bersama antara pemerintah Daerah dengan DPRD. Fasilitasi terhadap Rancangan Perda tidak diberlakukan terhadap Rancangan Perda yang dilakukan evaluasi.

Fasilitasi yang dilakukan oleh Gubernur dilakukan paling lama 15 (lima belas) hari setelah diterima Rancangan Perda. Apabila dalam tenggang waktu sebagaimana dimaksud Gubernur tidak memberikan fasilitasi, maka Rancangan Perda dilanjutkan tahapan persetujuan bersama antara Bupati dan DPRD.

Fasilitasi dibuat dalam bentuk Surat Sekretaris Daerah Provinsi atas nama Gubernur tentang fasilitasi Rancangan Perda. Surat sebagaimana dimaksud ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah untuk penyempurnaan Rancangan Perda sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan

9. Penyebarluasan Peraturan Daerah

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

Penyebarluasan Program Pembentukan Perda dilakukan bersama oleh DPRD dan pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh BP2D. Penyebarluasan Rancangan Perdayang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan Rancangan Perda yang berasal dari kepala daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Penyebarluasan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan pemerintah daerah. Selanjutnya naskah produk hukum daerah yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diautentifikasi dan diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.

10. Partisipasi Masyarakat

Dalam pembentukan peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud dapat dilakukan melalui:

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

Yang dimaksud masyarakat adalah meliputi orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Perda. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis tersebut, maka setiap Rancangan Perda harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

11. Hierarki Norma Hukum (*Stufenboutheorie*)

Dalam kaitannya dengan hierarkhi norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufenboutheorie*). Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarkhi tata susunan, dimana suatu norma yang berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat diteruskan lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Hans Kelsen menamakan norma yang tertinggi tersebut sebagai *Grundnorm* atau *Basic Norm* (Norma Dasar) dan *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah. Melalui *Grundnorm* ini maka semua peraturan hukum itu disusun dalam satu kesatuan secara hierarkhi, dengan demikian ia juga merupakan suatu sistem.

Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan dari norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan „*pre-supposed*” Disamping itu *Grundnorm*/Norma Dasar menyebabkan terjadinya keterhubungan internal dari adanya sistem yang menggerakkan seluruh sistem hukum.

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua *wajah* (*das Doppelte Rechtsanlit*). Menurut

Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ini juga menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.

Berdasarkan teori dari Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang norma Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.

Lebih jauh dinyatakan bahwa hukum positif hanyalah perwujudan dari adanya norma-norma dalam rangka untuk menyampaikan norma-norma hukum. Perwujudan norma tampak sebagai suatu bangunan atau susunan yang berjenjang mulai dari norma positif yang tertinggi hingga perwujudan yang paling rendah, yang disebut sebagai *individual norm*.

Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, maka norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya (Maria Farida Indrati, 1996: 28- 29).

Akhirnya, norma-norma yang tergantung dalam hukum

positif itu pun harus ditelusuri kembali sampai pada norma yang paling dasar yaitu *Grundnorm*. Oleh karena itu dalam tata susunan norma hukum tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang lebih tinggi dengan norma hukum yang lebih rendah. Agar keberadaan hukum itu sebagai suatu sistem tetap dapat dipertahankan, maka ia harus mampu mewujudkan tingkat kegunaan (*efficaces*) secara minimum. Sesuai dengan *Stufenboutheorie* Kelsen, maka tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR Nomer III/MPR/2000 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 maka perundang-undangan RI memiliki kedudukan yang herarki artinya perundang-undangan yang disebut dahulu mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada perundang-undangan yang disebut kemudian atau dengan kata lain perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi menjadi sumber hukum dari perundang-undangan yang berada di bawahnya. Perundang-undangan yang ada di bawah sebagai peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang ada di atasnya.

B. Kajian Terhadap Asas Terkait Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Tentang berlakunya perundang-undangan atau undang-undang dalam arti materiel, dikenal adanya beberapa asas. Azas-azas itu dimaksudkan, agar perundang-undangan mempunyai akibat yang positif, apabila benar-benar dijadikan pegangan dalam penerapannya, walaupun untuk hal itu masih diperlukan suatu penelitian yang mendalam, untuk

mengungkapkan kebenarannya.

Beberapa azas yang lazim dikenal adalah sebagai berikut:

- a. **Azas pertama** : undang-undang tidak berlaku surut.
- b. **Azas kedua** : undang-undang, dibuat penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. Hal ini mempunyai akibat-akibat sebagai berikut:
 - 1) Peraturan yang lebih tinggi tidak dapat diubah atau dihapuskan oleh peraturan yang lebih rendah, akan tetapi proses sebaliknya adalah dimungkinkan.
 - 2) Hal-hal yang wajib diatur oleh peraturan perundang- undangan tertentu yang lebih tinggi (misalnya UU) tidak mungkin diatur oleh peraturan yang lebih rendah (misalnya Perda), akan tetapi proses sebaliknya adalah dimungkinkan.
 - 3) Isi peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan yang lebih tinggi/atas. Keadaan sebaliknya adalah mungkin dan kalau hal itu terjadi, maka peraturan rendahan itu menjadi batal.
 - 4) Peraturan yang lebih rendah dapat merupakan peraturan pelaksanaan dan peraturan atasan sebaliknya adalah tidak.
- c. **Azas ketiga** : menyatakan bahwa undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatannya sama. Maksudnya adalah terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang- undang yang menyebut peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus itu dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas

atau lebih umum.

- d. **Azas keempat** : undang-undang yang baru mengesampingkan yang terdahulu. Artinya adalah, bahwa undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku dimana diatur suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi jika undang-undang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur pula hal tertentu akan tetapi makna dan tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang yang lama tersebut.
- e. **Azas kelima** : menyatakan, bahwa undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- f. **Azas keenam** : undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin mencapai kesejahteraan spritual dan material bagi masyarakat maupun mencapai pribadi, dilakukan melalui pembaharuan dan pelestarian.

Agar supaya pembentukan undang-undang tidak sewenang-wenang makna diperlukan syarat-syarat sebagai berikut.

- a. Keterbukaan yakni bahwa sidang-sidang pembentukan undang-undang serta sikap tindakan pihak eksekutif dalam penyusunan perundang-undangan diumumkan, agar ada tanggapan dari warga masyarakat yang berminat.
- b. Memberikan hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul tertulis kepada penguasa, dengan cara-cara sebagai berikut.
 - 1) Penguasa mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan penting yang menyangkut suatu peraturan dibidang kehidupan tertentu.

- 2) Suatu departemen mengandung organisasi-organisasi tertentu untuk memberikan usul-usul tentang rancangan undang-undang tertentu pula.
- 3) Acara dengar pendapat di Dewan Perwakilan Rakyat.
- 4) Pembentukan komisi-komisi penasehat yang terdiri dari tokoh-tokoh dan ahli-ahli terkemuka (Soerjono Soekanto, 1987 : 8).

Secara logis tidak mungkin peraturan-peraturan akan dapat mencakup dan memperhitungkan semua perkembangan yang terjadi dalam masyarakat untuk mengurangi kelemahan-kelemahan tersebut, maka dapatlah ditempuh cara-cara sebagaimana dikemukakan di atas. Namun demikian harus tetap diakui bahwa pengaruh pribadi pasti akan ada pada pembentukan undang-undang (Soerjono Soekanto, 1987: 8).

Erat hubungannya dengan azas-azas perundang-undangan adalah tata urutan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, atau Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.

Sumber Hukum menurut Ketetapan MPR tersebut adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Sedangkan tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia menurut Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah sebagai berikut .

1. Undang Undang Dasar 1945;

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republi Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan MPRRI;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden; dan
6. Peraturan Daerah.

Sebuah perda yang baik harus memiliki kekuatan atau landasan daya laku yang meliputi :

- 1) *Landasan filosofis,*

Maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan Pemda jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki di tengah-tengah masyarakat, misalnya agama dan adat istiadat;

- 2) *Daya laku yuridis,*

Berarti bahwa perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku dan dalam proses penyusunannya sesuai dengan aturan main yang

ada. Asas-asas hukum umum yang dimaksud di sini contohnya adalah: asas ‘*nonretroaktif*’; “*lex specialis derogat lex generalis*”; *lex superior derogat lex inferior*”; dan “*lex posteriori de rogat lex priori*”;

3) *Produk Hukum*

Produk hukum yang dibuat harus memperhatikan unsur sosiologis, sehingga setiap produk hukum yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima masyarakat secara wajar bahkan spontan;

4) *Landasan Ekonomis*

Landasan Ekonomis, yang maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan Pemkot dapat berlaku sesuai dengan tuntutan ekonomis masyarakat dan mencakup berbagai hal yang menyangkut kehidupan masyarakat;

5) *Landasan Politis*

Landasan Politis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemda dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.

Upaya menciptakan suatu sistem hukum yang bertalian dengan masyarakat yang diaturnya haruslah didasarkan kepada kepentingan, kebutuhan, aspirasi, dan kemampuan masyarakatnya. Oleh karena itu, penyusunan suatu produk hukum harus memperhatikan ketentuan sebagai berikut :

- 1) Menghindari pemberian kewenangan yang berlebihan;
- 2) Menghindari pengaturan dan persyaratan yang tidak perlu, berlebihan dan sulit diterapkan;
- 3) Mengakomodasi ketetapan yang bersifat transparan, akuntabel, dan melewati proses pengambilan keputusan

yang benar;

- 4) Melibatkan tokoh masyarakat setempat;
- 5) Menyelenggarakan proses pelibatan publik yang luas; dan
- 6) Meningkatkan efektivitas mekanisme penegakan hukum.

Seluruh ketentuan ini dirangkai dengan delapan prinsip tata kelola pemerintahan yang dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian dasar, yaitu: proses, substansi, dan keberpihakan. Proses pembuatan peraturan perundang-undangan hendaknya mengikuti prinsip-prinsip transparansi atau keterbukaan, partisipasi, koordinasi, dan keterpaduan.

C. Kajian Permasalahan Yang Dihadapi Daerah Kota Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

1. Gambaran Umum Wilayah

Kota Kediri merupakan salah satu kabupaten yang terletak di Propinsi Jawa Timur. Perkembangan Kota Kediri menjadi swapraja dimulai ketika diresmikannya *Gemeente Kediri* pada tanggal 1 April 1906 berdasarkan *Staasblad* (Lembaran Negara) no. 148 tertanggal 1 Maret 1906. *Gemeente* ini menjadi tempat kedudukan Residen Kediri dengan sifat pemerintahan otonom terbatas dan mempunyai *Gemeente Raad* ("Dewan Kota"/DPRD) sebanyak 13 orang, yang terdiri dari delapan orang golongan Eropa dan yang disamakan (Europeanen), empat orang Pribumi (Inlanders) dan satu orang Bangsa Timur Asing. Sebagai tambahan, berdasarkan *Staasblad* No. 173 tertanggal 13 Maret 1906 ditetapkan anggaran keuangan sebesar f. 15.240 dalam satu

tahun. Baru sejak tanggal 1 Nopember 1928 berdasarkan Stbl No. 498 tanggal 1 Januari 1928, Kota Kediri menjadi "*Zelfstanding Gemeenteschap*" ("kota swapraja" dengan menjadi otonomi penuh).

Kota Kediri terletak pada 111°05'-112°3' BT dan 07°45'-07°55' LS. Batas wilayah Daerah Kota Kediri adalah :

- Sebelah Utara : Kecamatan Gampengrejo dan Kecamatan Banyakan, Kabupaten Kediri.
- Sebelah Timur : Kecamatan Ngasem, Kecamatan Wates, dan Kecamatan Gurah, Kabupaten Kediri.
- Sebelah Selatan : Kecamatan Kandat, Kecamatan Ngadiluwih, dan Kecamatan Semen, Kabupaten Kediri.
- Sebelah Barat : Kecamatan Banyakan, dan Kecamatan Semen, Kabupaten Kediri.

Luas wilayah Kota Kediri adalah 63,40 km² atau (6.340 ha) dan merupakan kota sedang di Provinsi Jawa Timur. Terletak di daerah yang dilalui Sungai Brantas dan di antara sebuah lembah di kaki gunung berapi, Gunung Wilis dengan tinggi 2552 meter. Kota berpenduduk 312.000 (2012) jiwa ini berjarak ±130 km dari Surabaya, ibu kota provinsi Jawa Timur Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 56 Tahun 2015 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, Daerah Kota Kediri Provinsi Jawa Tengah secara administrasi terdiri dari 20 (dua puluh) Kecamatan, 17 Kelurahan dan 311 Desa.

2. Regulasi Daerah

Terkait Produk Hukum Daerah Peraturan Daerah merupakan salah satu instrumen dalam penyelenggaraan

pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Saat ini terkait Produk Hukum Daerah di Kota Kediri didasarkan pada Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 1 Tahun 2013 tentang Produk Hukum Daerah. Peraturan Daerah ini dibentuk berdasarkan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Produk Hukum Daerah.

Seiring dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya; Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, maka keberadaan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum sekarang sehingga perlu dilakukan penyesuaian.

Penyesuaian sebagaimana dimaksud di atas dapat dilakukan dengan membentuk Peraturan Daerah yang baru tentang Produk Hukum Daerah yang mencabut dan menggantikan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah ini diharapkan akan dapat mewujudkan tertib administrasi

Produk Hukum Daerah di Kota Kediri. Peraturan Daerah disusun regulasi daerah yang mengatur prosedur dan mekanisme Produk Hukum Daerah sesuai dengan perkembangan hukum dan pemerintahan serta mendorong pelaksanaan fungsi Produk Hukum Daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan dan penetapan, pengundangan dan penyebarluasannya.

3. Permasalahan terkait Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Kediri.

Pembentukan Peraturan Daerah hakekatnya meliputi tahapan berupa: perencanaan; penyusunan rancangan Perda; pembahasan; pengesahan, penomoran, pengundangan dan autentifikasi; evaluasi dan klarifikasi; dan penyebarluasan. Terkait proses atau tahapan pembentukan peraturan daerah di Kota Kediri terdapat permasalahan antara lain belum dilaksanakannya tahapan-tahapan tersebut sesuai yang ditentukan dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah secara konsisten.

Di samping itu disadari bahwa hakekat demokrasi adalah diberikannya ruang dan waktu kepada masyarakat (publik) untuk turut serta dalam proses penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah, termasuk dalam pembentukan peraturan daerah. Oleh karena pembentukan peraturan daerah atau pelaksanaan legislasi di daerah bukan sepenuhnya menjadi kewenangan dan tanggungjawab dari

Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah saja, namun juga menjadi tanggung jawab masyarakat untuk ikut berperan serta dalam proses pembentukan peraturan daerah. Tanpa adanya keterlibatan masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan di daerah khususnya peraturan daerah, maka mustahil peraturan daerah tersebut dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik. Oleh karena itu dalam rangka meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan daerah. Dalam konteks ini lembaga partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan daerah, khususnya pembentukan peraturan daerah belumlah optimal. Meskipun secara normatif regulasinya memungkinkan.

Kondisi ini mungkin disebabkan belum adanya regulasi daerah yang disepakati bersama sebagai pedoman dalam pembentukan peraturan daerah. Belum adanya acuan bagi DPRD maupun Pemerintah Daerah sebagai lembaga pembentuk Peraturan Daerah, yang dapat disepakati bersama. Yang terjadi saat ini adalah pihak DPRD memegang Peraturan Tata Tertib DPRD yang dimilikinya dan Pemerintah Daerah memegang ketentuan dan arahan dari Kementerian Dalam Negeri.

Berdasarkan hal tersebut, serta untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas produk hukum daerah khususnya Peraturan Daerah yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan Peraturan Daerah yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua pihak baik DPRD, Pemerintah Daerah, Masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya dalam proses pembentukan Peraturan Daerah. Hal ini penting

dalam rangka mewujudkan tertib administrasi Produk Hukum Daerah khususnya Peraturan Daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi di Kota Kediri.

Atas dasar pemikiran tersebut, maka peraturan daerah tentang pembentukan peraturan daerah ini dipandang perlu. Disamping dalam rangka menyesuaikan ketentuan yang telah ada dengan beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah seperti:

1. 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);
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
3. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor);

4. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 186, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5729);
5. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah ini juga bertujuan:

1. Agar proses atau prosedur penyusunan Peraturan Daerah Kota Kediri lebih terarah dan terkoordinasi secara konsisten dan sinergis.
2. Agar proses penyusunan Peraturan Daerah Kota Kediri terlaksana secara sistematis dan terencana sebagaimana tertuang dalam Program Pembentukan Perda yang disusun bersama oleh DPRD dan Walikota.
3. Agar penyusunan Peraturan Daerah Kota Kediri disamping memnuhi syarat politis, juga memenuhi standar akademis yakni aspek filosofis, yuridis dan sosiologis, sehingga dapat diterima oleh semua kalangan

masyarakat terutama stakeholder. Hal ini dapat ditelusuri dari pokok-pokok pikiran yang terkandung Naskah Akademik yang merupakan dokumen akademis dalam penyusunan Peraturan Daerah.

4. Agar semua Peraturan Daerah hasil inisiatif DPRD maupun Bupati Kediri tetap dalam pranata hukum yang diatur dalam peraturan daerah yang merupakan pijakan konstruktif Peraturan Daerah Kota Kediri.
5. Agar produk hukum di Kota Kediri tetap berada koridor sistem hukum nasional tanpa mengabaikan aspirasi masyarakat maupun kebiasaan dan kearifan lokal.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 53 Tahun 2011 tentang Produk Hukum Daerah (yang kemudian pada tahun 2014 diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 1 Tahun 2014 tentang Produk Hukum Daerah, pada akhir tahun 2015 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 1 Tahun 2014 tentang Produk Hukum Daerah diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah), terjadi perubahan paradigma menyangkut proses Produk Hukum Daerah termasuk

Peraturan Daerah. Produk Hukum Daerah merupakan proses pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang dimulai dari tahap perencanaan; penyusunan rancangan Perda; pembahasan; pengesahan, penomoran, pengundangan dan autentifikasi; fasilitasi dan evaluasi; dan penyebarluasan. Terkait proses atau tahapan pembentukan peraturan daerah.

Selanjutnya dalam rangka optimalisasi fungsi pembentukan peraturan daerah dan upaya tertib administrasi pembentukan peraturan daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi tentunya tahapan-tahapan tersebut harus dilakukan sesuai dengan yang ditetapkan. Kondisi ini akan berimplikasi pada beban keuangan daerah, misalnya: keharusan adanya naskah akademik untuk setiap Raperda; semakin luasnya cakupan sosialisai (penyebarluasan informasi) yang sejak Program Pembentukan Perda hingga menjadi Peraturan Daerah; pelibatan tenaga ahli/peneliti dan perancang peraturan perundang-undangan serta kegiatan lainnya. Ini semua membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Oleh karenanya, apabila ingin mewujudkan tertib administrasi pembentukan peraturan daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi sudah barang tentu perlu mendapatkan alokasi anggaran yang memadai dari APBD.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Rancangan Peraturan Daerah tentang Produk Hukum Daerah ini disusun dengan mendasarkan pada berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan terkait. Selanjutnya berdasarkan hirarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan materi terkait dengan Tata Cara Produk Hukum Daerah adalah sebagai berikut:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Ketentuan yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah:

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

- (3) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Beberapa ketentuan dalam UU No 12 Tahun 2011 yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah:

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.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011 dijelaskan sebagai berikut.

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas 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.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa

dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas 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.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah 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.

Huruf g

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.

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.

(1) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 dijelaskan sebagai berikut.

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentrangan masyarakat.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap 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.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap 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.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara

proporsional bagi setiap warga negara.

Huruf h

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap 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.

Huruf i

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Huruf j

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Pasal 14

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota 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.

C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa

kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

Beberapa ketentuan dalam UU No 23 Tahun 2014 tersebut yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah:

Pasal 236

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 237

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud

pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

Pasal 238

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan /pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.
- (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis;
 - c. penghentian sementara kegiatan;
 - d. penghentian tetap kegiatan;
 - e. pencabutan sementara izin;
 - f. pencabutan tetap izin;
 - g. denda administratif; dan/atau
 - h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 250

- (1) Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- (2) Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
 - b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
 - c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
 - d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
 - e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

D. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Beberapa ketentuan dalam PP No 79 Tahun 2005 tersebut yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah:

Pasal 37

- (1) Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan.
- (2) Pemerintah melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
- (3) Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Menteri.
- (4) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan

Menteri.

- (5) Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Menteri.

Pasal 39

- (1) Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Peraturan, Kepala Daerah tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi dan rencana tata ruang disampaikan paling lama 3 (tiga) hari setelah disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (2) Menteri melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan Gubernur tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.
- (3) Gubernur melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dan rancangan peraturan. Bupati/Walikota tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.
- (4) Evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana diatur pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah diterima rancangan dimaksud.

Pasal 40

- (1) Gubernur dan Bupati/Walikota menindaklanjuti hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterima.
- (2) Apabila Gubernur tidak menindaklanjuti sebagaimana pada ayat (1) dan tetap menetapkan, menjadi peraturan daerah

dan/atau peraturan kepala daerah, Menteri

- (3) dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan peraturan Menteri.
- (4) Apabila Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti sebagaimana pada ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/atau peraturan, kepala daerah, Gubernur dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan peraturan Gubernur.

Pasal 41

- (1) Apabila Gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan-peraturan daerah dan peraturan-kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 dengan alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan.
- (2) Apabila Bupati/Walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, dengan alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Beberapa ketentuan dalam PP No 16 Tahun 2010 tersebut yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah :

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.

Pasal 81

- (1) Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah.
- (2) Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau kepala daerah disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.
- (3) Rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan berdasarkan program legislasi daerah.
- (4) Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar program legislasi daerah.

Pasal 82

- (1) Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi Daerah.
- (2) Rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tandatangan pengusul, dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD.
- (3) Rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada Badan Legislasi Daerah untuk dilakukan pengkajian.
- (4) Pimpinan DPRD menyampaikan hasil pengkajian badan Legislasi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada rapat paripurna DPRD.
- (5) Rancangan peraturan daerah yang telah dikaji oleh Badan Legislasi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada semua anggota DPRD selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum rapat

- paripurna DPRD.
- (6) Dalam rapat paripurna DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (5):
 - a. pengusul memberikan penjelasan;
 - b. fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan; dan
 - c. pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya.
 - (7) Rapat paripurna DPRD memutuskan usul rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), berupa:
 - a. persetujuan;
 - b. persetujuan dengan perubahan; atau
 - c. penolakan.
 - (8) Dalam hal persetujuan dengan perubahan, DPRD menugasi komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi Daerah, atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan peraturan daerah tersebut.
 - (9) Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada kepala daerah.

Pasal 83

- (1) Rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah diajukan dengan surat kepala daerah kepada pimpinan DPRD.
- (2) Rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah disiapkan dan diajukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 84

Apabila dalam satu masa sidang kepala daerah dan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh kepala daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Pasal 85

- (1) Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau kepala daerah dibahas oleh DPRD dan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- (2) Pembahasan rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.
- (3) Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
 - a. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari kepala daerah dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
 1. penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
 2. pandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah; dan
 3. tanggapan dan/atau jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi.
 - b. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
 1. penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi Daerah, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
 2. pendapat kepala daerah terhadap rancangan perda; dan
 3. tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat kepala daerah.
 - c. pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.
- (4) Pembicaraan tingkat II sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
 - a. pengambilan keputusan dalam rapat

paripurna yang didahului dengan:

1. penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c; dan
 2. permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.
- b. pendapat akhir kepala daerah.
- (5) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf a angka 2 tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.
 - (6) Dalam hal rancangan peraturan daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah, rancangan peraturan daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu.

Pasal 86

- (1) Rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan kepala daerah.
- (2) Penarikan kembali rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh DPRD, dilakukan dengan keputusan pimpinan DPRD dengan disertai alasan penarikan.
- (3) Penarikan kembali rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh kepala daerah, disampaikan dengan surat kepala daerah disertai alasan penarikan.
- (4) Rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah.
- (5) Penarikan kembali rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) hanya dapat dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh kepala daerah.

- (6) Rancangan peraturan daerah yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama.

Pasal 87

- (1) Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah.
- (2) Penyampaian rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Pasal 88

- (1) Rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama oleh dewan perwakilan rakyat daerah dan kepala daerah.
- (2) Dalam hal rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh kepala daerah paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama, rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.
- (3) Dalam hal sahnya rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
- (4) Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir peraturan daerah sebelum pengundangan naskah peraturan daerah ke dalam lembaran daerah.
- (5) Peraturan daerah berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

- (6) Peraturan daerah yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh Pemerintah dan/atau gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (7) Peraturan daerah setelah diundangkan dalam lembaran daerah harus disampaikan kepada Pemerintah dan/atau gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.

Beberapa ketentuan dalam PP No 59 Tahun 2015 tersebut yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah: KEDUDUKAN DAN TUGAS PERANCANG

Pasal 2

- (1) Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.
- (2) Unit kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di lingkungan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 3

- (1) Perancang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Rancangan Peraturan Perundang-undangan serta instrumen hukum lainnya.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perancang harus

melakukan pengharmonisasian.

Pasal 4

Perancang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 wajib bersikap profesional sesuai dengan disiplin ilmu hukum, ilmu perundang-undangan, dan disiplin ilmu lain yang dibutuhkan.

KEIKUTSERTAAN PERANCANG

Pasal 5

- (1) Lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan Perancang dalam setiap tahap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Keikutsertaan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan pada tahap:
 - a. perencanaan;
 - b. penyusunan;
 - c. pembahasan;
 - d. pengesahan atau penetapan; dan
 - e. pengundangan.

Pasal 6

Keikutsertaan Perancang pada tahap perencanaan Peraturan Perundang-undangan dilaksanakan dalam rangka kegiatan penyusunan:

- a. Naskah Akademik atau keterangan dan/atau penjelasan;
- b. Prolegnas atau Prolegda;
- c. program perencanaan Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden; dan/atau
- d. program perencanaan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Pasal 7

Keikutsertaan Perancang pada tahap penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dilaksanakan dalam rangka kegiatan penyusunan:

- a. pokok-pokok pikiran materi muatan;
- b. kerangka dasar atau sistematika;
- c. rumusan naskah awal;
- d. Rancangan Undang-Undang;
- e. Rancangan Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang di tingkat pusat;
- f. Rancangan Peraturan Daerah; dan/atau
- g. Rancangan Peraturan Perundang-undangan dibawah Peraturan Daerah.

Pasal 8

- (1) Keikutsertaan Perancang pada tahap pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat atau Rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dilaksanakan dalam rangka kegiatan pada pembahasan:
 - a. Pembicaraan Tingkat I; dan
 - b. Pembicaraan Tingkat II.
- (2) Keikutsertaan Perancang pada tahap Pembicaraan Tingkat I di Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, meliputi kegiatan dalam rapat:
 - a. kerja;
 - b. panitia kerja;
 - c. tim perumus/tim kecil; dan/atau
 - d. tim sinkronisasi.
- (3) Keikutsertaan Perancang pada tahap Pembicaraan Tingkat I di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, meliputi kegiatan dalam rapat:
 - a. komisi;
 - b. gabungan komisi;
 - c. badan legislasi daerah; dan/atau
 - d. panitia khusus.
- (4) Keikutsertaan Perancang pada tahap

Pembicaraan Tingkat II sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, meliputi kegiatan dalam pengambilan keputusan dalam rapat paripurna.

Pasal 9

Keikutsertaan Perancang pada tahap pengesahan atau penetapan dilaksanakan dalam rangka kegiatan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan disahkan atau ditetapkan.

Pasal 10

Keikutsertaan Perancang pada tahap pengundangan dilaksanakan dalam rangka kegiatan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan.

Pasal 11

Selain Keikutsertaan Perancang pada setiap tahap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Perancang juga dapat diikutsertakan dalam rangka kegiatan:

- a. penyebarluasan naskah Rancangan Peraturan Perundang-undangan;
- b. penyebarluasan naskah Peraturan Perundang-undangan; dan/atau
- c. penyusunan instrumen hukum lainnya.

Pasal 12

Kegiatan Perancang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 11 dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan mengenai jabatan fungsional Perancang.

Pasal 13

- (1) Dalam hal di lingkungan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum mempunyai Perancang maka Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan pada lembaga, kementerian, atau Pemerintah Daerah tersebut dilaksanakan dengan mengikutsertakan Perancang dari lembaga, kementerian, atau Pemerintah Daerah lain.

- (2) Pengikutsertaan Perancang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara mengajukan permintaan tertulis kepada pimpinan lembaga, kementerian, atau Pemerintah Daerah yang mempunyai Perancang.
- (3) Dalam hal permintaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat dipenuhi maka keikutsertaan Perancang pada lembaga, kementerian, atau Pemerintah Daerah yang belum mempunyai Perancang dilaksanakan oleh pejabat di lingkungan unit kerja yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang hukum atau di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Pelaksanaan tugas oleh pejabat di lingkungan unit kerja yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang hukum atau di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal Peraturan Pemerintah ini diundangkan.

Pasal 14

- (1) Untuk memenuhi ketentuan tentang keikutsertaan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, lembaga negara atau lembaga nonstruktural yang tidak mempunyai Pegawai Negeri Sipil mengikutsertakan Perancang dari lembaga atau kementerian yang mempunyai Perancang.
- (2) Pengikutsertaan Perancang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara mengajukan permintaan tertulis kepada pimpinan lembaga atau kementerian yang

mempunyai Perancang.

Pasal 19

- (1) Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang belum mempunyai Perancang atau belum cukup mempunyai Perancang sesuai dengan rencana kebutuhan jabatan, pimpinan lembaga, kementerian, atau Pemerintah Daerah tersebut dapat mengangkat pejabat Pimpinan Tinggi atau pejabat Administrasi yang melaksanakan tugas di bidang hukum atau di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di lingkungannya ke dalam jabatan fungsional Perancang melalui penyesuaian dalam jabatan.
- (2) Pejabat Pimpinan Tinggi atau pejabat Administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan paling sedikit:
 - a. berijazah paling rendah Sarjana Hukum atau Sarjana lain di bidang hukum;
 - b. telah menduduki jabatan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
 - c. mempunyai pengalaman melakukan kegiatan perancangan Peraturan Perundang-undangan paling singkat 2 (dua) tahun berturut-turut; dan
 - d. memiliki pangkat terendah sesuai dengan syarat jabatannya.
- (3) Penyesuaian dalam jabatan fungsional Perancang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak tanggal Peraturan Pemerintah ini diundangkan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengangkatan pejabat Pimpinan Tinggi atau pejabat Administrasi

untuk menduduki jabatan fungsional Perancang melalui penyesuaian dalam jabatan diatur dalam peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.

7. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Presiden No 87 Tahun 2014 ini dibentuk dalam rangka untuk melaksanakan ketentuan Pasal 21 ayat (6), Pasal 29, Pasal 31, Pasal 47 ayat (4), Pasal 53, Pasal 54 ayat (3), Pasal 55 ayat (3), Pasal 59, Pasal 63, Pasal 64 ayat (3), Pasal 85, Pasal 86, Pasal 88, Pasal 91, dan Pasal 92 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

8. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia dalam Produk Hukum Daerah.

Dalam konsideran Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri disebutkan bahwa:

- a. bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri setiap manusia, bersifat universal dan langgeng karena itu harus dihormati, dimajukan, dipenuhi, dilindungi dan ditegakkan;
- b. bahwa dalam Produk Hukum Daerah harus memperhatikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi yang memuat nilai-nilai hak asasi manusia;
- c. bahwa dalam Produk Hukum Daerah, perancang

produk hukum daerah perlu memperhatikan nilai-nilai hak asasi manusia;

Selanjutnya Beberapa ketentuan dalam Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri yang urgen dikemukakan dalam tulisan ini antara lain:

Pasal 1

Dalam Peraturan Bersama Menteri ini yang dimaksud dengan:

1. Produk Hukum Daerah adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.
2. Produk Hukum Daerah adalah Peraturan Daerah atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.
3. 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.
4. Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah Peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota.
5. Parameter hak asasi manusia adalah ukuran nilai-nilai hak asasi manusia yang dimuat dalam Produk Hukum Daerah.

Pasal 2

Peraturan Bersama Menteri ini dimaksudkan untuk menjadi panduan Produk Hukum Daerah yang bernuansa hak asasi manusia.

Pasal 3

- (1) Produk Hukum Daerah yang memuat nilai – nilai hak asasi manusia dilakukan dengan mengacu pada parameter hak asasi manusia.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Parameter Hak Asasi Manusia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran Peraturan Bersama ini.

9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah ini mencabut/menggantikan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Produk Hukum Daerah.

Dalam perspektif sejarah Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Produk Hukum Daerah, adalah pengganti Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 tentang Produk Hukum Daerah merupakan ketentuan yang menyatakan mencabut/menggantikan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah.

Menurut Permendagri No 80 Tahun 2015 ini,

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Beberapa ketentuan dalam Permendagri No 80 Tahun 2015 yang urgen dikemukakan dalam tulisan ini antara lain:

Pasal 4 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (6):

Pasal 4

- (2) Materi muatan Perda berisi materi dalam rangka:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a memiliki hierarki lebih tinggi dari pada Perda kabupaten/kota.
- (6) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan untuk mengatur:
 - a. kewenangan Daerah;
 - b. kewenangan yang lokasinya dalam Daerah;
 - c. kewenangan yang penggunaannya dalam Daerah;
 - d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah; dan/atau
 - e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Esensi Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat di daerahnya sesuai dengan tujuan pembangunan nasional yang tidak mungkin dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat.

Salah satu produk hukum daerah adalah Peraturan Daerah. Peraturan Daerah adalah produk hukum daerah yang dibentuk bersama-sama antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Mengenai mekanisme dan tata cara pembentukannya diatur dalam baik UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.

Berdasarkan Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan (termasuk Perda) harus berdasar pada asas pembentukan meliputi kejelasan tujuan,

kelembagaan pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Selanjutnya untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik harus memiliki 3 (tiga) landasan yaitu: landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis. Demikian juga pembentukan Peraturan Daerah Kota Kediri tentang Produk Hukum Daerah didasarkan tiga landasan sebagai berikut

A. Landasan Filosofis.

Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis yaitu cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi, didalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan serta berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut ukuran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkan tidak akan dipatuhi. Semua nilai yang ada di bumi Indonesia tercermin dari Pancasila, karena merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan bangsa (*way of life*).

Falsafah hidup merupakan suatu landasan untuk membentuk hukum suatu bangsa, dengan demikian hukum yang dibentuk harus mencerminkan falsafah suatu bangsa. Sehingga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah pun harus mencerminkan nilai dan moral yang hidup di masyarakat (daerah) yang bersangkutan.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan di Kota Kediri

secara menyeluruh maka perlu adanya perencanaan strategis dalam segala sektor kehidupan sesuai dengan visi dan misi daerah. Produk Hukum Daerah di Kota Kediri harus mencerminkan budaya Kota Kediri yang sesuai dengan cita-cita dan tujuan Pembangunan Nasional serta tujuan otonomi daerah. Di samping tentunya berdasarkan visi dan misi yang ditetapkan.

B. Landasan Sosiologis.

Peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah merupakan wujud konkrit dari hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan kenyataan, fenomena, perkembangan dan keyakinan atau kesadaran serta kebutuhan hukum masyarakat. Keberadaannya harus mempunyai landasan sosiologis. Apabila ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan daerah sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat, maka untuk mengimplementasikannya tidak akan banyak mengalami kendala. Produk hukum yang dibuat harus dapat dipahami masyarakat sesuai dengan kenyataan yang dihadapi masyarakat. Dengan demikian dalam penyusunan rancangan peraturan daerah harus sesuai dengan kondisi masyarakat yang bersangkutan.

Dalam perspektif Administrasi Negara, pemerintah memiliki tugas salah satunya adalah *memelihara ketertiban masyarakat* (AM. Donner, dalam Hadjon: 1997: 8). Selanjutnya tugas-tugas klasik pemerintah Negara adalah:

1. Melindungi bangsa dan wilayah terhadap serangan dari luar (pertahanan);
2. Melindungi bangsa dan wilayah terhadap kerusuhan dan ancaman ketertiban dari dalam (pembentukan dan pemeliharaan hukum; polisi dll);

3. Penagihan uang pajak dan pengelolaan dana tersebut untuk kepentingan pembiayaan tugas2 negara (Hadjon: 1997: 18).

Tujuan dari otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan pelayanan publik dan peningkatan daya saing daerah.

Kesejahteraan masyarakat meningkat dapat diukur dengan berbagai indikator. Salah satu indikatornya adalah dengan indek perkembangan manusia (*Human Development Indeks / HDI*) yaitu dengan parameter akses pendidikan, pelayanan kesehatan dan pendapatan masyarakat. Masyarakat dikatakan sejahtera menurut HDI apabila masyarakatnya mendapatkan pelayanan kesehatan yang memadai, akses pendidikan yang layak dan pendapatan per kapita yang layak.

Pelayanan publik meningkat atau prima manakala norma, pedoman, standard dan prosedur dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Untuk itu dibuatlah Standar Pelayanan Minimal (SPM) guna menjadi acuan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan daya saing daerah dilaksanakan dalam kerangka pelaksanaan urusan daerah sesuai dengan *core competence*.

Dalam Negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan rakyat (*welfare state*) dibutuhkan adanya seperangkat kaidah atau norma yang digunakan untuk mewujudkan adanya ketentraman dan ketertiban hidup di masyarakat. Seperti diketahui bahwa dalam negara hukum arti hidup dan kehidupan yang tertib mempunyai corak tersendiri, karena segalanya berdasarkan hukum. Hukum merupakan peraturan tata tertib yang mempunyai sifat memaksa, mengikat dan mengatur hubungan manusia dengan manusia dalam masyarakat serta menjamin rasa keadilan.

Di samping itu ada yang mempengaruhi dan mengatur pada

tingkah laku manusia dalam kehidupan masyarakat yang sering disebut norma/kaidah. Norma atau kaidah dalam pergaulan hidup di masyarakat terdapat 4 macam, yaitu:

- 1) *Norma agama*, yaitu peraturan hidup yang diterima sebagai perintah-perintah, larangan-larangan dan anjuran-anjuran yang berasal dari Tuhan. Contoh: tidak boleh minum-minuman keras, berbuat maksiat, mengkonsumsi madat, dan lain-lain.
- 2) *Norma kesusilaan*, yaitu peraturan hidup yang dianggap sebagai suara hati nurani manusia atau datang melalui suara batin yang diakui dan diinsyafi oleh setiap orang sebagai pedoman dalam bersikap dan berbuat. Contoh: seorang anak durhaka terhadap orangtuanya.
- 3) *Norma kesopanan*, yaitu peraturan hidup yang timbul dari pergaulan segolongan manusia yang diikuti dan ditaati sebagai pedoman yang mengatur tingkah laku manusia terhadap lingkungan sekitarnya (misalnya: orang muda harus menghormati yang lebih tua).
- 4) *Norma hukum*, yaitu peraturan-peraturan yang timbul dari hukum yang dibuat oleh penguasa negara yang isinya mengikat setiap orang dan pelaksanaannya dapat dipertahankan dengan segala paksaan oleh alat-alat negara. Contoh: melakukan pencurian, pembunuhan, pemerkosaan, dan lain-lain.

Untuk menciptakan ketertiban dalam negara demokrasi, rakyat harus ikut menentukan hukum yang akan berlaku dan rakyatlah yang menentukan arah dan tujuan negara. Dengan adanya hukum dan peraturan yang dibuat berdasarkan kehendak

rakyat dalam kehidupan demokrasi, maka ketentraman dan ketertiban akan mudah diwujudkan.

Produk hukum daerah dapat berbentuk pengaturan dan penetapan. Produk hukum berbentuk peraturan meliputi Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, dan Peraturan DPRD. Produk Hukum yang berbentuk penetapan atau keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Produk Hukum daerah tersebut merupakan instrumen bagi penyelenggara pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Saat ini terkait Produk Hukum Daerah di Kota Kediri didasarkan pada Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 17 Tahun 2012 tentang Produk Hukum Daerah. Peraturan Daerah ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Produk Hukum Daerah.

Seiring dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya; Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah, maka keberadaan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 1 Tahun 2013 tentang Produk Hukum Daerah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum sekarang sehingga perlu dilakukan penyesuaian.

Penyesuaian ini dilakukan dalam rangka mewujudkan tertib administrasi Produk Hukum Daerah di Kota Kediri perlu disusun regulasi daerah yang mengatur prosedur dan mekanisme Produk

Hukum Daerah sesuai dengan perkembangan hukum dan pemerintahan serta mendorong pelaksanaan fungsi Produk Hukum Daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan dan penetapan, pengundangan dan penyebarluasnya.

C. Landasan Yuridis.

Peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum yang terdapat dalam ketentuan yang lebih tinggi. Landasan yuridis adalah landasan hukum yang memberikan perintah untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan, *pertama*: terkait dasar kewenangan pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah; *kedua*: Undang-Undang yang menjadi dasar pembentukan Daerah yang bersangkutan; dan *ketiga*: peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi peraturan perundang-undangan yang harus dibuat.

Landasan yuridis dari segi kewenangan dapat dilihat dari segi kewenangan yaitu apakah ada kewenangan seorang pejabat atau badan yang mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sangat perlu, mengingat sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan atau pejabat yang tidak memiliki kewenangan maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum (*neitige*). Misalnya kewenangan untuk menyusun Undang-Undang ada pada DPR dan Presiden; Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden ada pada Presiden; Peraturan Daerah ada pada Walikota/Bupati bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sedangkan berkaitan dengan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan maka harus berdasarkan asas sinkronisasi baik vertikal maupun horisontal. Disamping itu juga harus diperhatikan asas-asas lain seperti asas *Lex Specialist Derograt*

legi Generali, asas yang kemudian mengesampingkan yang terdahulu dan lain sebagainya.

Untuk materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta memuat kondisi khusus daerah dan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Yang tak kalah pentingnya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan adalah harus didukung dengan hasil data riset yang akurat atau pembuatan peraturan perundang-undangan berbasis riset. Secara garis besar materi yang termuat dalam peraturan tersebut adalah mengandung asas pengayoman, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, kemanusiaan, kebangsaan, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah, ketertiban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Demikian juga untuk muatan Peraturan Daerah nantinya adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Hamidi, 2005 : 2- 10).

Menyangkut pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Produk Hukum Daerah ini, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan terkait pembentukan peraturan daerah. Berdasarkan hirarki perundang-undangan terkait Produk Hukum Daerah di Kota Kediri dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur;

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya;
8. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
9. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia dalam Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 1254); dan

10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Naskah Akademik berfungsi untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan dari Rancangan Peraturan Daerah Kota Kediri tentang Produk Hukum Daerah adalah mewujudkan adanya regulasi daerah yang dapat dijadikan acuan dan pedoman bagi pihak-pihak terkait dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Kediri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah merupakan salah satu instrumen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pengaturan dalam Peraturan ini adalah dalam rangka mewujudkan tertib administrasi Produk Hukum Daerah di Kota Kediri perlu disusun regulasi daerah yang mengatur prosedur dan mekanisme Produk Hukum Daerah sesuai dengan perkembangan hukum dan pemerintahan serta mendorong pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan daerah secara terencana, terpadu dan terkoordinasi mulai dari perencanaan hingga penyebarluasnya yang sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya; Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan

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

B. Ketentuan Umum

Ketentuan Umum dalam Peraturan Daerah, pada dasarnya berisi pengertian-pengertian dasar yang termuat dalam ketentuan umum, merupakan pengertian dan persitilahan yang terkait atau kutipan dari peraturan Perundang-undangan yang ada.

Pengertian dan peristilahan yang Rancangan Peraturan Daerah ini adalah sebagai berikut.

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Daerah adalah Kota Kediri.
4. Provinsi adalah Provinsi Jawa Timur.
5. Gubernur adalah Gubernur Jawa Timur.
6. Bupati adalah Bupati Kediri.
7. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah Kota Kediri sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
8. Peraturan Daerah Kota Kediri, yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan perundang-

undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Bupati.

9. Peraturan Bupati adalah Peraturan Bupati Kediri.
10. Peraturan Bersama Bupati adalah peraturan yang ditetapkan oleh Bupati Kediri dengan Bupati/Walikota lainnya.
11. Pimpinan DPRD adalah ketua DPRD dan wakil ketua DPRD.
12. Peraturan DPRD adalah peraturan yang ditetapkan oleh pimpinan DPRD Kota Kediri.
13. Keputusan Bupati, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final.
14. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
15. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
16. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
17. Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda dan perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
18. Badan Pembentukan Perda, yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD Kota Kediri yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD.
19. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan

- pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
20. Pimpinan Perangkat Daerah adalah Pejabat Eselon II dan/atau Eselon III di lingkungan Pemerintah Kota Kediri.
 21. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan yang ditetapkan dengan Perda.
 22. Pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.
 23. Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda, Peraturan Bupati, Peraturan Bersama Bupati, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Bupati, Keputusan DPRD, Keputusan pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.
 24. 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 Kota Kediri sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
 25. Pengundangan adalah penempatan produk hukum daerah dalam lembaran daerah, tambahan lembaran daerah, atau berita daerah.
 26. Autentifikasi adalah salinan produk hukum daerah sesuai aslinya.
 27. Konsultasi adalah tindakan secara langsung ataupun tidak langsung yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dan/atau Pemerintah Pusat terhadap masukan atas rancangan produk hukum daerah.
 28. Fasilitasi adalah tindakan pembinaan berupa

- pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.
29. Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
 30. Nomor register yang selanjutnya disingkat noreg adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan perda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan.
 31. Pembatalan adalah tindakan yang menyatakan tidak berlakunya terhadap seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, dan/atau lampiran materi muatan Perda, Peraturan Bupati, Peraturan Bersama Bupati dan peraturan DPRD karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, yang berdampak dilakukannya pencabutan atau perubahan.
 32. Bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang menyebabkan terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketentraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan, dan gender.

33. Pelaksana harian adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara yang diangkat dengan keputusan Bupati dan berlaku paling lama 3 (tiga) bulan.
34. Pelaksana tugas adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap yang diangkat dengan Keputusan Bupati dan berlaku paling lama 1 (satu) tahun.
35. Penjabat adalah pejabat sementara untuk jabatan Bupati yang melaksanakan tugas pemerintahan daerah Kota Kediri sampai dengan pelantikan pejabat definitif.
36. Hari adalah hari kerja.

