

**MODUL BEST PRACTICE**

# **PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG BERKUALITAS**

**Teknis Substantif Pembentukan Peraturan Daerah**

**Yulanto Araya., S.H.,M.H  
Suwandi., S.H.,M.H**



**BADAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA  
HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA**

**2020**

**MODUL BEST PRACTICE**

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
YANG BERKUALITAS**

**Teknis Substantif Pembentukan Peraturan Daerah**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 28 TAHUN 2014  
TENTANG HAK CIPTA**

**Pasal 1**

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**MODUL BEST PRACTICE**

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
YANG BERKUALITAS**

**Teknis Substantif Pembentukan Peraturan Daerah**

**Yulanto Araya., S.H.,M.H**

**Suwandi., S.H.,M.H**

**BADAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA  
HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA**

**2020**

## **MODUL BEST PRACTICE**

### **PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG BERKUALITAS**

#### **Teknis Substantif Pembentukan Peraturan Daerah**

**Yulanto Araya., S.H.,M.H**

**Suwandi., S.H.,M.H**

BPSDM KUMHAM Press  
Jalan Raya Gandul No. 4 Cinere-Depok 16512  
Telepon (021) 7540077, 754124;  
Faksimili (021) 7543709, 7546120  
Laman: <http://bpsdm.kemenkumham.go.id>

Cetakan I : Oktober 2020  
Penata Letak : Hastin Munawaroh  
Perancang Sampul : Hastin Munawaroh  
Ilustrasi : pixabay.com, freepik.com

xii+54 hlm; 18x25 cm

ISBN: 978-623-6869-01-7

Hak cipta dilindungi Undang-Undang  
Dilarang mengutip dan mempublikasikan  
sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin dari penerbit.

Dicetak oleh:  
PERCETAKAN POHON CAHAYA

Isi di luar tanggung jawab percetakan



## KATA SAMBUTAN

Puji Syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT, berkat rahmat dan karunia-Nya, Modul *Best Practice* berjudul “Pembentukan Peraturan Daerah yang Berkualitas” telah terselesaikan. Modul ini disusun untuk membekali para pembaca agar mengetahui dan memahami salah satu tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Modul *Best Practice* merupakan strategi pendokumentasian pengetahuan *tacit* yang masih tersembunyi dan tersebar di banyak pihak, untuk menjadi bagian dari aset intelektual organisasi. Langkah ini dilakukan untuk memberikan sumber-sumber pengetahuan yang dapat disebarluaskan sekaligus dipindahtempatkan atau replikasi guna peningkatan kinerja individu maupun organisasi. Keberadaan Modul *Best Practice* dapat mendukung proses pembelajaran mandiri, pengayaan materi pelatihan, dan peningkatan kemampuan organisasi dalam konteks pengembangan kompetensi yang terintegrasi (*Corporate University*) dengan pengembangan karir.

Modul *Best Practice* pada artinya dapat menjadi sumber belajar guna memenuhi hak dan kewajiban pengembangan kompetensi paling sedikit dua puluh jam pelajaran (JP) bagi setiap pegawai. Hal ini sebagai implementasi amanat Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN).

Dalam kesempatan ini, kami atas nama Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak atas dukungan dan kontribusinya dalam penyelesaian modul ini. Segala kritik dan saran sangat kami harapkan guna peningkatan kualitas publikasi ini. Semoga modul ini dapat berkontribusi positif bagi para pembacanya dan para pegawai di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM.

Selamat Membaca... Salam Pembelajaran...

Jakarta, Agustus 2020

Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia  
Hukum dan Hak Asasi Manusia,



  
Dr. Asep Kurnia

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Mahakuasa, karena atas kehendak dan perkenanan-Nya, kita masih diberi kesempatan dan kesehatan dalam rangka penyusunan Modul *Best Practice* berjudul “Pembentukan Peraturan Daerah yang Berkualitas”.

Modul *Best Practice* “Pembentukan Peraturan Daerah yang Berkualitas” menjadi sumber pembelajaran dalam meningkatkan pemahaman dan pengetahuan terhadap keberagaman bidang tugas dan fungsi serta kinerja organisasi Kemenkumham. Selain itu modul ini juga menjadi upaya untuk memperkuat dan mengoptimalkan kegiatan pengabdian aset intelektual dari pengetahuan tacit individu menjadi pengetahuan organisasi. Pengetahuan tacit yang berhasil didokumentasikan akan sangat membantu sebuah organisasi dalam merumuskan rencana strategis pengembangan kompetensi baik melalui pelatihan maupun belajar mandiri, serta implementasi Kemenkumham Corporate University (CorpU).

Demikian Modul *Best Practice* “Pembentukan Peraturan Daerah yang Berkualitas” ini disusun, dengan harapan modul ini dapat bermanfaat dalam meningkatkan kompetensi para pembaca khususnya pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Depok, 26 Oktober 2020  
Kepala Pusat Pengembangan Diklat  
Teknis dan Kepemimpinan,



**Hantor Situmorang**  
**NIP 196703171992031001**



## DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN .....	v
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI .....	ix
BAB I	
PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Deskripsi Singkat .....	3
C. Tujuan Pembelajaran.....	3
D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok.....	4
E. Petunjuk Belajar.....	4
BAB II	
KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH .....	7
A. Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah...	7
B. Urusan Pemerintahan Absolut .....	12
D. Urusan Pemerintahan Umum .....	17
BAB III	
DASAR HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH.....	19
A. Kewenangan Pemerintah Daerah menetapkan Peraturan Daerah .....	19
B. Landasan Formil dan Landasan Materil.....	21
C. Kerangka Teori Pencantuman Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah .....	23
BAB IV	
TAHAPAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH.....	27
A. Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah .....	28
B. Penyusunan .....	31
C. Pembahasan.....	35

D. Penetapan .....	37
E. Evaluasi .....	38
F. Pengundangan.....	43
BAB V	
PENGHARMONISASIAN, PEMANTAPAN, DAN PEMBULATAN	
KONSEPSI RANCANGAN PERATURAN DAERAH .....	45
A. Pemahaman Pengharmonisasian Racangan Peraturan Daerah.....	46
B. Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.....	48
BAB VI	
PENUTUP .....	53
A. Kesimpulan .....	53
B. Saran .....	54
DAFTAR PUSTAKA.....	55



# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Modul best practice ini disusun dalam rangka memberi pemahaman dan pengetahuan sebagai bahan referensi bagi para pembaca dan Pegawai dilingkungan Kementerian Hukum dan HAM termasuk Calon Pejabat fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan mengenai Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah sistem Pemerintahan di daerah dengan penguatan sistem desentralisasi (otonomi daerah). Perubahan tersebut merupakan implementasi dari Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara spesifik, urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 11 dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan lampirannya mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi, dan Kabupaten/Kota.

Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijabarkan lebih lanjut oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan agar pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan (*services*), pemberdayaan (*empowerment*), dan peran serta masyarakat (*participation*). Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, diharapkan daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di sisi lain, peraturan perundang-undangan yang terus mengalami perkembangan dan perubahan mengharuskan Perancang dan pemangku kepentingan selalu mengikuti perkembangan Peraturan Perundang-undangan tersebut terkait dengan tugas sebagai perancang atau pemangku kepentingan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Perkembangan Peraturan Perundang-undangan tersebut, antara lain peraturan perundang-undangan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan di bidang Pemerintahan Daerah.

Dalam modul best practice ini, peserta akan diberikan pengetahuan mengenai: Asas dan Persepektif dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah, Pengharmonisasian, Pemantapan, dan Pembulatan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Penyusunan Peraturan Daerah.

Penerbitan modul best practice ini dimaksudkan untuk membantu dan memfasilitasi pembentuk peraturan perundang-undangan dalam merancang Peraturan Perundang-undangan di tingkat daerah, sekaligus diharapkan dapat membantu meningkatkan kompetensi perancang dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan di daerah, sekaligus meningkatkan kualitas dari Peraturan Perundang-undangan di tingkat daerah. Sehingga dapat dihasilkan Peraturan Perundang-undangan yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya.

## **B. Deskripsi Singkat**

Materi ini diberikan untuk memberi pemahaman dan pengetahuan kepada para pembaca, dan pegawai dilingkungan Kementerian Hukum dan HAM termasuk calon pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Dalam proses pembelajaran pelatihan materi ini diberikan setelah pemberian materi Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar Konstitusional, Jenis, Hirarki, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan.

Materi ini merupakan dasar-dasar teori sebagai bahan referensi dalam memberikan bekal dalam proses pembentukan peraturan daerah, dan menambah wawasan peserta dalam mempelajari bahan-bahan yang lain terkait dengan pembentukan produk hukum daerah.

## **C. Tujuan Pembelajaran**

Setelah mempelajari materi ini diharapkan para pembaca, dan pegawai dan/ atau calon pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan dapat memahami aspek-aspek yang mendasar dalam proses pembentukan peraturan daerah, yaitu:

1. Memahami Kewenangan Pemerintah Daerah Membuat Kebijakan Daerah Dan Pembagian Urusan Pemerintahan Absolut, Konkruen Dan Umum.
2. Memahami Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah.
3. Memahami Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah.
4. Mengetahui Pengharmonisasian, Pemantapan, dan Pembulatan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.
5. Mengetahui Penyusunan Peraturan Daerah Yang Baik Dan Benar.

## **D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok**

1. Kewenangan Pemerintah Daerah Membuat Kebijakan Daerah
  - 1.1. Urusan Pemerintahan Absolut;
  - 1.2. Urusan Pemerintahan Konkruen;
  - 1.3. Urusan Pemerintahan Umum.
2. Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah
  - 2.1. Hak Pemerintah Daerah menetapkan Peraturan Daerah.
  - 2.2. Landasan Formil dan Landasan Materiiil.
  - 2.3. Kerangka Teori Pencantuman Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah
3. Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah
  - 3.1. Perencanaan;
  - 3.2. Penyusunan;
  - 3.3. Pembahasan;
  - 3.4. Pengesahan atau Penetapan; dan
  - 3.5. Pengundangan
4. Pengharmonisasian, Pemantapan, dan Pembulatan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah
  - 4.1. Proses Pengharmonisasian, Pemantapan, dan Pembulatan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

## **E. Petunjuk Belajar**

Agar pengetahuan dan pembelajaran mengenai Proses Pembentukan Peraturan Daerah yang berkualitas dapat tercapai dengan baik, pegawai dan/atau calon pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan diharapkan dapat mengetahui dan memahami materi ini sebagai berikut :

1. mempelajari materi yang terdapat dalam modul best practice secara urut;
2. memahami isi dari materi yang terdapat dalamnya;

3. melakukan diskusi dengan pihak yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang Proses Pembentukan Peraturan Daerah; dan
4. mempraktekkan pengetahuannya jika ditempatkan pada tugas dan fungsi di bidang Proses Pembentukan Peraturan Daerah.





## BAB II

# KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH

Setelah mempelajari BAB ini para pembaca pada umumnya dan pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM pada khususnya diharapkan mampu dan memahami kewenangan Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah dan pembagian urusan pemerintahan absolut, konkuren dan umum.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan daerah telah diatur secara jelas dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah kewenangan pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kewenangan pemerintahan wajib dan pilihan. Bab ini akan membahas tentang kewenangan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan dan pembagian urusan pemerintahan.

### **A. Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memiliki tujuan agar pemerintah daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia sebagai upaya mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini tertuang di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar

Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintah adalah suatu organ yang dipimpin oleh Presiden sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus bertindak sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan negara, dengan bagian-bagiannya, terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintahan Kabupaten dan Kota.<sup>1</sup> Berhubungan dengan prinsip pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) membedakan pengertian Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Daerah. Hal tersebut terdapat di dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) yang mengatur tentang pembagian wilayah negara.<sup>2</sup>

Urusan pemerintahan daerah telah diatur secara jelas dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah.<sup>3</sup> Sebagaimana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, kewenangan pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kewenangan pemerintahan wajib dan pilihan. Kewenangan pemerintahan wajib memiliki arti suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan, dan lain lain. Sedangkan kewenangan pemerintah yang bersifat pilihan terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah tertentu. Pada hakikatnya urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah adalah urusan pemerintah daerah menyelenggarakan semua urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Pemerintah pusat bisa menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan tersebut kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau bisa juga dilimpahkan secara langsung kepada pemerintah daerah.

Peraturan kebijaksanaan adalah peraturan umum tentang pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau rakyat yang ditetapkan pelaksanaannya berdasarkan kekuasaan sendiri oleh instansi pemerintahan yang

---

1 I Dewa Gede Atmaja, "Aspek Hukum Dan Birokrasi Penyelenggaraan Pemerintahan", (1994) 2 prespektif. hlm. 54.

2 Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU Pemda menyebutkan (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. (2) Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas Kelurahan dan/atau Desa.

3 Pasal 9 ayat (1) UU Pemda menyebutkan: 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

berwenang. Kewenangan dalam kamus Bahasa Indonesia mengandung arti hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Sedangkan kata wewenang mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak atau membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab pada orang lain.<sup>4</sup> Sedangkan dari segi ilmu hukum khususnya hukum administrasi negara, pengertian kewenangan yang diantaranya adalah menurut Prajudi Atmosudirdjo, kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif atau administratif.<sup>5</sup>

Tindakan pemerintah adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintah. Ada dua bentuk tindakan pemerintah, yakni tindakan berdasarkan hukum dan tindakan berdasarkan fakta/ nyata atau bukan berdasarkan hukum. Tindakan pemerintah berdasarkan hukum dapat dimaknai sebagai tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu untuk menciptakan suatu hak dan kewajiban. Tindakan ini lahir sebagai konsekuensi logis dalam kedudukan pemerintah sebagai subyek hukum, sehingga tindakan hukum yang dilakukan menimbulkan akibat hukum, sedangkan tindakan berdasarkan fakta/ nyata (bukan hukum) adalah tindakan pemerintah yang tidak ada hubungan langsung dengan kewenangannya serta tidak memiliki akibat hukum yang tetap. Selain itu pemerintahan daerah memiliki wewenang mengeluarkan surat perizinan usaha atau perluasan usaha yang dikelola oleh perorangan, investor ataupun yang dikelola oleh pihak swasta.

Sebagai wujud pertanggung jawaban pemerintah terhadap segala kebijakan pembangunan yang diambil, pemerintah daerah dalam hal ini juga melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan di suatu daerah sesuai dengan daerah otonominya, hal tersebut telah diatur secara jelas di dalam Undang-Undang

---

4 A Hamid S Attamini, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan* (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1993), hlm.12-13

5 Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981). Hlm.231

Pemerintah Daerah Pasal 275<sup>6</sup> serta di dalam Pasal 276 ayat (4) berbunyi bahwa Bupati/Wali Kota melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan Pasal 277 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan Daerah, tata cara evaluasi rancangan Perda tentang Rencana Pembelanjaan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembelanjaan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), serta tata cara perubahan RPJPD, RPJMD, dan Rencana Keuangan Pendapatan Daerah (RKPD) diatur dengan peraturan Menteri.

Dalam khazanah ilmu-ilmu kenegaraan terdapat beberapa macam tugas suatu negara. Terdapat tiga tugas pemerintah menurut Ateng Syarifudin, ialah fungsi budaya, fungsi kesejahteraan umum, dan fungsi kontrol ekonomi.<sup>7</sup> Kemudian, salah satu usaha untuk mencapai tujuan negara sebagai organisasi kekuasaan, pemerintah menepati kedudukan yang paling penting sebagaimana telah disinggung bahwa pemerintah diatur oleh hukum khusus yaitu hukum administrasi sebagai intrumen pemerintah untuk secara aktif turut ikut campur dalam kehidupan bersama masyarakat dan sekaligus hukum yang memberikan perlindungan kepada anggota kehidupan bersama.<sup>8</sup>

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Muatan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah.

---

6 Lihat Pasal 275 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tugas pemerintah dalam hal pengendalian dan evaluasi pembangunan Daerah meliputi: 1) Pengendalian terhadap perumusan kebijakan perencanaan pembangunan Daerah; 2) Pelaksanaan rencana pembangunan Daerah; dan 3) Evaluasi terhadap hasil rencana pembangunan Daerah.

7 Ateng Syarifudin, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Baik* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 15.

8 *Ibid.*



Tabel. Urusan Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 (tiga) urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/ Kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah Provinsi dengan Daerah Kabupaten/ Kota walaupun urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Pemerintah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/ Kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/ Kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

## **B. Urusan Pemerintahan Absolut**

Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi. Urusan pemerintahan absolut meliputi:

1. politik luar negeri;
2. pertahanan kemandirian;
3. yustisi;
4. Moneter dan fiskal nasional; dan
5. Agama.

Adapun kewenangan tersebut dapat dijabarkan, sebagai berikut :<sup>9</sup>

1. **Politik luar negeri**; contoh: dalam hal pengangkatan pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan lain-lain.
2. **Pertahanan**; contoh: mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara, dan lain sebagainya.
3. **Keamanan**; contoh: mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara, dan sebagainya.
4. **Yustisi**; contoh: mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lainnya yang berskala nasional.
5. **Moneter dan fiskal nasional**, adalah kebijakan makro ekonomi. Contoh: mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan lain sebagainya.
6. **Agama**; contoh: menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya.

---

9 Rendra Topan, *Urusan Pemerintahan Absolut, Hukum Positif Indonesia*, 2020

Dalam hal penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan, pemerintah daerah dapat memberikan hibah untuk menumbuhkembangkan kehidupan beragama, sebagai contoh pengembangan pendidikan bidang keagamaan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut dapat dilaksanakan oleh pemerintah pusat dengan cara:

1. **Melaksanakan sendiri**; maksudnya adalah urusan pemerintah absolut ini dilaksanakan langsung oleh kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian.
2. **Melimpahkan kewenangan** kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.<sup>10</sup>

### C. Urusan Pemerintahan Konkuren

Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah serta didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

---

10 *ibid*

PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KAB/KOTA
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;</li> <li>2. penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;</li> <li>3. manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;</li> <li>4. penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau;</li> <li>5. peranannya Strategis bagi kepentingan nasional.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;</li> <li>2. penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;</li> <li>3. manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau</li> <li>4. penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;</li> <li>2. penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;</li> <li>3. manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau;</li> <li>4. penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.</li> </ol>

Tabel. Kriteria Kewenangan

### c.1 Urusan Pemerintahan Wajib

Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

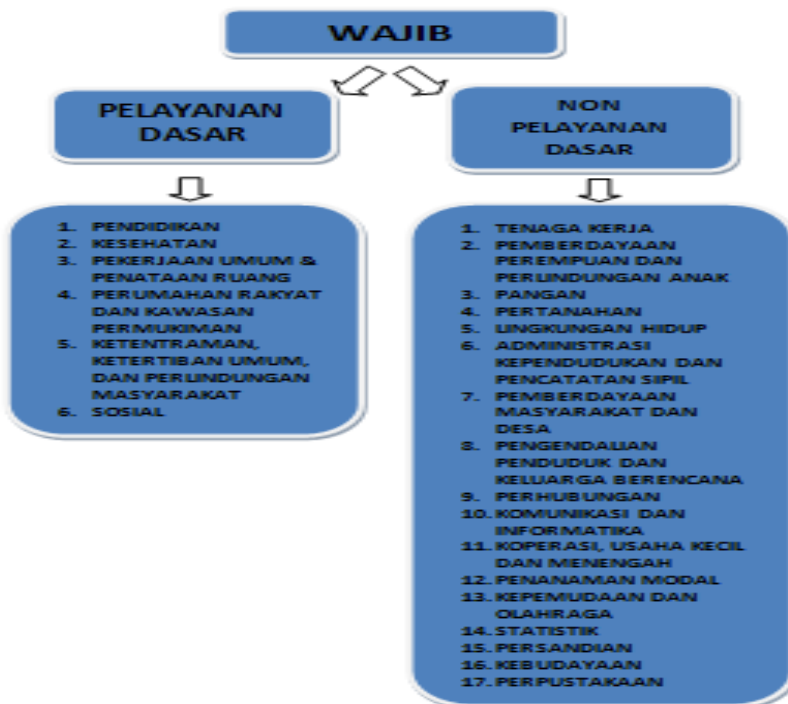
#### c.1.1 Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

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.

#### c.1.2 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;



Tabel Urusan Wajib Permerintahan Daerah.

### c. 2 Urusan Pemerintahan Pilihan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, 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.

#### **D. Urusan Pemerintahan Umum**

Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing dibantu oleh Instansi Vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan umum meliputi:

1. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
3. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
4. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
7. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.



## BAB III DASAR HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Setelah mempelajari BAB ini para pembaca pada umumnya dan pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM pada khususnya diharapkan mampu dan memahami Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah.

Peraturan daerah adalah merupakan produk perundang-undangan pemerintah daerah atau merupakan hasil pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan Kepala Daerah yang tidak boleh bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Peraturan Daerah sebagai jenis peraturan perundang-undangan memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Peraturan Daerah dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah termasuk perundang-undangan tentang daerah otonomi khusus dan daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut.

### **A. Kewenangan Pemerintah Daerah menetapkan Peraturan Daerah**

Peraturan perundangundangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintah daerah yang berwenang membuat perundangundangan daerah. Penegasan ini diperlukan untuk menghindari salah pengertian atau penafsiran yang diperluas mengenai peraturan perundang-undangan tingkat daerah.

Dalam arti yang luas, peraturan perundang-undangan tingkat daerah dapat juga termasuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh satuan

pemerintah pusat di daerah (oleh kepala wilayah) atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang berlaku untuk daerah atau wilayah tertentu.<sup>11</sup>

Peraturan perundangundangan tingkat daerah terdiri dari peraturan daerah dan peraturan/keputusan kepala daerah yang mempunyai sifat mengatur. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Ketentuan ini mengikuti semangat rumusan UUD 1945 pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan Presiden dapat mengajukan rancangan undangundang kepada Dewan perwakilan rakyat.

Dengan demikian dapat diartikan juga bahwa peraturan daerah itu semacam undang-undang pada tingkat daerah. Meskipun undang-undang menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan peraturan daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, tidak berarti kewenangan membuat peraturan daerah ada pada kepala daerah. DPRD memiliki kekuasaan yang juga menentukan dalam pembentukan peraturan daerah.

DPRD dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan. Tanpa persetujuan DPRD tidak akan ada peraturan daerah. Karena itulah Pasal 236 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menentukan bahwa pembentukan peraturan daerah dilakukan bersama oleh kepala daerah dan DPRD. Keadaan yang sama berlaku juga pada pembentukan undang-undang. Tanpa persetujuan DPRD tidak pernah terbentuk peraturan daerah.

Ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa:

*“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.”*

Pelaksanaan Pemerintahan dalam susunan Negara Kesatuan yang dianut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggunakan asas desentralisasi. Hal ini diatur dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa:

---

11 Hans Kelsen, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, 2006, Penerbit Nusamedia & Penerbit Nuansa. hlm.304.

*“Pemerintahan Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.*

Kemudian dalam Pasal 18 ayat (5) ditentukan bahwa:

“Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam Pasal 18 ayat (6) ditentukan bahwa:

“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”

Dengan kata lain, menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan merupakan hak konstitusional pemerintahan daerah. Hak konstitusional tersebut merupakan kewenangan yang bersifat atributif. Perlu dijelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut otonomi asimetris, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa:

“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Karakteristik satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa tersebut tercermin pula dalam judul dan isi masing-masing Peraturan Daerah atau yang disebut dengan nama lain.

## **B. Landasan Formil dan Landasan Materiil**

Sebelum merancang sebuah Peraturan Daerah terlebih dahulu perlu dikaji apakah Rancangan Peraturan Daerah tersebut telah memiliki landasan hukum (yuridis) yang jelas baik formil maupun materiil. Landasan hukum untuk membentuk Peraturan Daerah berdasarkan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah:

1. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
2. Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan di atas, landasan hukum Pertama yang menjadi dasar kewenangan Pemerintah Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah, yang disebut juga sebagai landasan formil merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah yang bersifat yuridis untuk membentuk Peraturan Daerah. Ini berarti Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan landasan formil tersebut, memuat pasal dan/ atau ayat yang memberi dasar kewenangan Pemerintah Daerah bagi terbentuknya suatu Peraturan Daerah.

Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah dimaksud diamanatkan dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya didelegasikan ke Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan adanya 3 (tiga) peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan pembentukan Peraturan Daerah tersebut dapat dihindari jika semua pihak mengacu ke dalam butir 39 dari Lampiran II Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi:

*“Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah”.*

Landasan hukum pembentukan Peraturan Daerah yang kedua berdasarkan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, berupa Peraturan Perundang-undangan yang disebut juga sebagai landasan materiil (dasar hukum) dari Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah. Ini berarti Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan untuk dibentuk Peraturan Daerah memuat Pasal/ayat yang

mengatur lebih lanjut materi muatan Peraturan Perundang-undangan tersebut ke Peraturan Daerah.

Dengan demikian landasan formil dan landasan materiil yang menjadi dasar pembentukan Peraturan Daerah harus tercantum dengan jelas dalam Dasar hukum “mengingat” Peraturan Daerah, namun pencantuman dasar hukum tersebut dapat pula dikatakan sebagai landasan formil maupun landasan materiil sebagai bentuk dari pendelegasian wewenang (*delegation of authority*) kepada lembaga negara atau pejabat yang berwenang yang dikenal dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

Pencantuman Landasan formil dan landasan materiil dalam konsiderans mengingat Peraturan Daerah dimaksudkan untuk memberikan kekuatan hukum mengikat secara umum dengan alasan Peraturan Daerah tersebut telah dibentuk atau ditetapkan oleh DPRD bersama Kepala Daerah (Pemerintahan Daerah) yang diberi kewenangan atribusi oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan didelegasikan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ke pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan yang lebih rendah (Peraturan Daerah).

### **C. Kerangka Teori Pencantuman Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-undangan. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.<sup>12</sup>

Defenisi lain tentang Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah peraturan perundang- undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Daerah

---

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dengan Kepala Daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Peraturan daerah lain.

Menurut Bagir Manan, kemandirian dalam berotonomi tidak berarti Daerah dapat membuat Peraturan Perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem Perundang-undangan secara nasional. Peraturan Perundang-undangan tingkat Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem Perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.<sup>13</sup>

Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum yang dikenal dengan *stufenbau Theorie*, yang berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*),<sup>14</sup>. Norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*, karena ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar.

---

13 Bagir Manan, Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, 1995, h. 8.

14 Ilmu perundang-undangan: dasar-dasar dan pembentukannya, Maria Farida Indrati Soeprapto, Kanisius, Jakarta 1998

Mengenai pendapat Hans Kelsen tersebut Ahmad Ali berpendapat, “Peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada di puncak piramid dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar”. Norma dasar teratas adalah bersifat abstrak dan semakin ke bawah semakin konkrit. Dalam proses itu, apa yang semula berupa sesuatu yang “seharusnya” berubah menjadi sesuatu yang “dapat dilakukan”.<sup>15</sup>

Pencantuman dasar hukum berguna untuk memastikan dasar kewenangan dan pendelegasian pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain pencantuman dasar hukum diperlukan untuk memastikan sumber dan dasar berlakunya norma hukum dan sekaligus menjaga harmoni peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis membentuk satu sistem peraturan perundang-undangan.

Tentang hal ini Paul Scholten mengemukakan “aturan-aturan harus memperlihatkan homogenitas logis, yang menyebabkan aturan itu menata diri ke dalam suatu sistem.” Lebih lanjut dikemukakan “Tiap aturan hukum hanya berlaku dalam konteks interaksi dengan aturan hukum yang lain. Hal ini hanya mungkin jika aturan-aturan itu secara logis berada dalam saling berhubungan antara yang satu dengan yang lainnya, mewujudkan satu kesatuan, jadi mereka mewujudkan sebuah sistem.”<sup>16</sup>

Teori Hans Kelsen tersebut tercermin dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan “Yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan ditentukan bahwa setiap peraturan perundang-undangan mencantumkan dasar hukum pada konsiderans “mengingat”.

---

15 Ahmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Volume 1 Pemahaman Awal, Kencana, Jakarta.

16 Paul Scholten, 2003 *Struktur Ilmu Hukum*. Terjemahan oleh B. Arief Sidharta, Alumni, Bandung.

Uraian di atas dimaksudkan untuk menjelaskan bahwa mencantumkan Peraturan Daerah dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan berasal dari teori penjenjangan norma yang diadopsi dari *stufenbau theorie* yang diajarkan Hans Kelsen.

## BAB IV

# TAHAPAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Setelah mempelajari BAB ini para pembaca pada umumnya dan pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM pada khususnya diharapkan mampu dan memahami tahapan pembentukan Peraturan Daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana Peraturan Perundang-undangan di atasnya diatur tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, beserta peraturan pelaksanaannya. Kedua undang-undang tersebut menjadi sumber utama rujukan yang sangat detail mengatur tentang aspek prosedural (tahapan mekanisme fungsi legislasi) maupun teknis penyusunan (*drafting*) dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Menurut Undang-Undang tersebut, pembentukan Peraturan Perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Sebelum membahas proses pembentukan Peraturan Daerah, perlu diketahui bahwa proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas tahapan sebagai berikut:

- a. perencanaan;
- b. penyusunan;
- c. pembahasan;
- d. pengesahan atau penetapan; dan
- e. pengundangan.

## **A. Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah**

Tahap Perencanaan dalam penyusunan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/ Kota menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dilakukan dengan terlebih dahulu menyusun Program Legislasi daerah (Prolegda), atau Program Pembentukan Peraturan Daerah “Propemperda” dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang memuat judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Untuk materi muatan yang diatur dan serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya dalam suatu Prolegda merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/ Kota yang meliputi:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan arah pengaturan.

Materi muatan tersebut telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam Naskah Akademik. Pengkajian dan penyelarasan dimaksudkan untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang vertikal maupun horizontal sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan.

Prolegda Provinsi atau Kabupaten/Kota disusun oleh DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota dan Kepala Daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang ditetapkan sebelum Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/ Kota tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

Penyusunan Prolegda Provinsi/Kabupaten/Kota oleh DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota dilakukan dengan cara menyusun daftar Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota didasarkan atas:

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

Selanjutnya dalam proses penyusunan Prolegda Provinsi atau Kabupaten/Kota antara DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota dan Kepala Daerah dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi atau Kabupaten/ Kota melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan proses penyusunan Prolegda Provinsi atau Kabupaten/Kota di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh biro hukum atau bagian hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Hasil penyusunan Prolegda Provinsi atau Kabupaten/Kota antara DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota dan Kepala Daerah yang telah disepakati menjadi Prolegda Provinsi atau Kabupaten/Kota ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota dengan Keputusan DPRD Provinsi atau Kabupaten/ Kota.

Dalam Prolegda Provinsi atau Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi atau Kabupaten/ Kota.

Selain memuat daftar kumulatif tersebut, Penyusunan Prolegda Kabupaten/ Kota berdasarkan ketentuan Pasal 239 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:

- a. penataan kecamatan; dan
- b. penataan desa.

Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diluar Prolegda Provinsi:

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam;
- b. Akibat kerjasama dengan pihak lain; dan
- c. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Selain alasan tersebut, Pasal 239 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditentukan dalam keadaan tertentu DPRD atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah diluar Prolegda karena alasan:

- a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang Pembentukan Peraturan Daerah dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah;
- d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Peraturan Daerah Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
- e. perintah dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Program Pembentukan Peraturan Daerah ditetapkan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 403 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditentukan bahwa "semua ketentuan mengenai program legislasi daerah dan badan legislasi daerah yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku harus dibaca dan dimaknai sebagai Program

Pembentukan Peraturan Daerah dan Badan Pembentukan Peraturan Daerah, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini”.

Dengan demikian perencanaan legislasi daerah dan Badan legislasi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, harus disesuaikan dengan ketentuan mengenai Program Pembentukan Peraturan Daerah dan Badan Pembentukan Peraturan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

## **B. Penyusunan**

### **B.1 Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi**

Pada dasarnya setiap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur yang penyusunannya disertai dengan Naskah Akademik, penjelasan, atau keterangan yang materinya berasal dari hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut. Hasil penelitian atau kajian tersebut menjadi solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Sedangkan terhadap Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang materi muatannya mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi, Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi, atau Perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, penyusunannya hanya cukup disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Dalam mempersiapkan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Pemrakarsa yaitu pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi menyusun penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik dengan mengikutsertakan biro hukum, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, pemrakarsanya berasal dari anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau balegda, yang dikoordinasikan

oleh Badan Legislasi Daerah Balegda dalam menyusun penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dalam penyusunan Naskah Akademik rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Pemrakasa juga mengikutsertakan instansi vertikal dari Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah provinsi. Selain instansi vertikal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Pemrakasa juga mengikutsertakan instansi vertikal yang terkait dengan materi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang akan diatur, misalnya dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Agama, di bidang Keuangan, dan lain-lain.

Naskah Akademik disusun berdasarkan Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang muatannya berisi paling sedikit pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur umpamanya mengenai implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Peraturan Daerah Provinsi.

Penyusunan Naskah Akademik, penjelasan atau keterangan digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

Dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi baik yang diterima dari satuan kerja Perangkat Daerah Provinsi maupun yang diterima dari anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau balegda, dikoordinasikan oleh Balegda dan dilakukan penyelarasan terhadap sistematika dan materi muatannya. Penyelarasan dilaksanakan dalam sebuah rapat dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan yaitu instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan dibidang hukum.

Setelah dilakukan penyelarasan, Balegda menyampaikan kembali Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Biro Hukum

Pemerintah Daerah Provinsi melalui Sekretaris Daerah Provinsi maupun DPRD Provinsi kepada masing-masing pemrakarsa dengan disertai penjelasannya.

Proses selanjutnya oleh Gubernur memerintahkan kepada Pemrakarsa untuk segera menyusun Rancangan Peraturan Daerah dari Prolegda untuk bersama-sama dengan Tim Penyusun untuk diusulkan penetapannya oleh Gubernur. Adapun keanggotaan dari Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Gubernur terdiri atas:

- a. Gubernur;
- b. Sekretaris Daerah;
- c. Pemrakarsa;
- d. Biro Hukum;
- e. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD); dan
- f. Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Dalam keanggotaan Tim Penyusun Rancangan Peraturan Daerah tersebut, Pemrakarsa menunjuk seorang Ketua Tim untuk melaporkan perkembangan dan/atau permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi kepada Sekretaris Daerah Provinsi atau Pemrakarsa untuk mendapatkan arahan atau keputusan selanjutnya.

Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, Gubernur dapat mengikutsertakan beberapa anggota dari instansi vertikal terkait dan/atau akademisi di dalam keanggotaan Tim Penyusun.

Selanjutnya Tim Penyusun melaksanakan kegiatannya dapat mengundang peneliti dan/atau tenaga ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan untuk memberikan masukan sesuai dengan kebutuhan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dimaksud.

Setelah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi selesai disusun, baik Pemrakarsa dan Tim Penyusun membubuhkan paraf koordinasinya pada Rancangan Peraturan Daerah tersebut dan selanjutnya Ketua Tim menyampaikan hasilnya kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah Provinsi untuk dilakukan

proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi oleh Biro Hukum yang ditunjuk Sekretaris Daerah Provinsi.

Biro hukum dalam melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, berkoordinasi dengan mengikutsertakan instansi vertikal dari Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum untuk menyelesaikannya. Setelah pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah disusun, Sekretaris Daerah Provinsi menyampaikan hasilnya kepada pemrakarsa dan Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi terkait guna mendapatkan paraf persetujuan dari masing-masing unit tersebut pada setiap halaman Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, yang selanjutnya disampaikan kepada Gubernur.

## **B.2 Penyusunan Peraturan Daerah di Lingkungan DPRD Provinsi**

Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD Provinsi, komisi, atau Balegda berdasarkan Prolegda Provinsi yang pengajuannya dibuat secara tertulis kepada pimpinan DPRD Provinsi dengan disertai penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Penjelasan atau keterangan yang diajukan memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, daftar nama dari anggota DPRD Provinsi, dan tandatangan pengusul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

Untuk Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi muatannya disesuaikan dengan Naskah Akademik yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang muatannya berisi latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur serta jangkauan, dan arah pengaturan. Yang dimaksud dengan jangkauan dan arah pengaturan adalah mengenai rumusan akademik materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang perlu diatur serta pemikiran-pemikiran normanya yang dikemukakan secara alternatif bila dimungkinkan. Penyajian rumusanrumusan akademik disusun secara sistematis dalam bab-bab sesuai dengan kelompok substansi yang akan diatur.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pencabutan Peraturan Daerah Provinsi, dan Perubahan

Peraturan Daerah Provinsi, pengajuannya cukup disertai dengan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, daftar nama anggota DPRD Provinsi, dan tandatangan pengusul.

Setelah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang diajukan sudah lengkap persyaratannya, Pimpinan DPRD Provinsi menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi kepada Balegda untuk dilakukan pengkajian kembali dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Peraturan Daerah.

Dengan diselesaikannya proses pengharmonisasian pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disampaikan kepada Gubernur untuk diproses dalam pembahasan. Namun pada saat satu masa sidang pembahasan ternyata DPRD Provinsi dan Gubernur masing-masing menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dengan materi yang sama, yang akan dibahas lebih adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dari DPRD Provinsi, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dari Gubernur digunakan sebagai bahan untuk persandingan.

“Menegenai penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 240.”

### **B.3 Penyusunan Peraturan daerah Kabupaten/Kota**

Terhadap penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik, penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berlaku secara mutatis mutandis dengan Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/ atau Naskah Akademik, penyusunan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi, dan penyusunan Peraturan Daerah di lingkungan DPRD Provinsi.

## **C. Pembahasan**

Dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang diselenggarakan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur dilakukan dengan 2 (dua) tingkat Pembicaraan yang terdiri dari Pembicaraan Tingkat I dan Pembicaraan Tingkat II. Perlu diketahui dalam mekanisme Pembicaraan Tingkat I,

antara pengusul dari DPRD Provinsi dan pengusul dari Gubernur, berbeda dalam pelaksanaannya yaitu:

- a. Pembicaraan Tingkat I Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur dilakukan dengan :
  1. penjelasan Gubernur dalam rapat Paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah;
  2. pandangan umum fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah; dan
  3. tanggapan dan/atau jawaban Gubernur terhadap pandangan umum fraksi.
- b. Pembicaraan Tingkat I Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD, dilakukan dengan:
  1. penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Balegda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah Provinsi;
  2. pendapat Gubernur terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi; dan
  3. tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut dilakukan dalam rapat Komisi, Gabungan Komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Gubernur atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Pembicaraan tingkat II dilaksanakan setelah Pembicaraan Tingkat I dan seluruh rangkaiannya. Mekanisme Pembicaraan Tingkat II dilakukan dengan:

1. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
  - a. penyampaian laporan pimpinan komisi/paripurna gabungan komisi, pimpinan Balegda, atau pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan; dan
  - b. pemberian persetujuan dari anggota secara lisan oleh pemimpin rapat paripurna.

## 2. Pendapat Akhir Gubernur

Pengambilan keputusan mengenai persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dalam rapat Paripurna DPRD Provinsi pada Pembicaraan tingkat II, dibuka berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Akan tetapi, jika pengambilan keputusan melalui musyawarah untuk mufakat tersebut tidak dapat dicapai, pengambilan keputusan mengenai persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui pemungutan suara sesuai dengan tata tertib DPRD Provinsi.

Apabila dalam pemungutan suara Rancangan Peraturan Daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD Provinsi dan Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD Provinsi pada masa persidangan itu. Selain itu, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. Namun, jika Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sedang dibahas, maka hanya dapat ditarik kembali atas persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur. (vide ketentuan Pasal 76 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berlaku secara mutatis mutandis dengan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. (Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pembahasan Rancangan Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 241)

## **D. Penetapan**

Bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi setelah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur, Pimpinan DPRD Provinsi menyampaikan kepada Gubernur dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, untuk ditetapkan Gubernur paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah disetujui bersama.

Penetapan oleh Gubernur dilakukan dengan cara membubuhkan tanda tangannya di halaman pertama yang berlambang negara dalam Naskah Peraturan Daerah Provinsi yang sebelumnya oleh Sekretaris Daerah Provinsi dipersiapkan setelah Rancangan Peraturan Daerah diterima dari Pimpinan DPRD Provinsi.

Penandatangan oleh Gubernur dilakukan dengan cara membubuhkan nomor dan tahun dalam halaman dimaksud oleh Sekretaris Daerah Provinsi. Apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, Gubernur tidak menandatangani naskah Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.

Dalam hal pengesahan Peraturan Daerah Provinsi tersebut terjadi karena dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Gubernur, maka kalimat pengesahan berbunyi: "Peraturan Daerah ini dinyatakan sah".

Kalimat pengesahan harus dibubuhkan pada halaman terakhir naskah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi oleh Sekretaris Daerah Provinsi sebelum pengundangan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi ke dalam Lembaran Daerah Provinsi.

Dengan telah disahkan dan ditetapkannya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Gubernur menyampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk memperoleh nomor register Peraturan Daerah Provinsi sebelum diundangkan oleh Sekretaris Daerah Provinsi.

Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menjadi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, berlaku secara mutatis mutandis dengan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi menjadi Peraturan Daerah Provinsi.

## **E. Evaluasi**

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur Evaluasi Peraturan Daerah, namun baik Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur ketentuan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tertentu yang dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah sebagai proses sebelum penetapan.

## **E.1 Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi**

Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tertentu harus dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur tentang APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Daerah. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentu dilaksanakan Menteri dengan berkoordinasi dengan masing-masing Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Keuangan dan di bidang Tata Ruang. Selain Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentu, Gubernur juga menyampaikan Rancangan Peraturan Gubernur tentang:

- a. penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. penjabaran perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; atau
- c. penjabaran pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam rangka evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tertentu, Menteri Dalam Negeri membentuk Tim Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi untuk mengkaji Rancangan Peraturan daerah tertentu dari segi materi muatan, teknik penyusunan, dan bentuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut.

Tim Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentu ditetapkan Menteri dalam beberapa 3 (tiga) Tim Evaluasi yang masing-masing menangani:

- a. Tim Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Pajak Daerah dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Retribusi Daerah;
- b. Tim Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Tata Ruang Daerah; dan
- c. Tim Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Pembentukan APBD dan Pertanggungjawaban APBD.

Tim Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tertentu dalam melaksanakan kegiatannya ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang keuangan dan di bidang tata ruang sesuai dengan tugas dan bidangnya masing-masing.

Hasil dari koordinasi Tim evaluasi Rancangan Peraturan Daerah akan menjadi bahan keputusan Menteri yang ditindaklanjuti oleh Tim evaluasi dilaporkan sebagai hasil yang akan dimuat dalam berita acara sebagai bahan keputusan Menteri Dalam Negeri.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dari hasil evaluasi disampaikan Menteri kepada Gubernur dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari. Selanjutnya dari hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut apabila sudah sesuai dengan ketentuan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi menjadi Peraturan Daerah Provinsi yang selanjutnya segera diundangkan dalam Lembaran Daerah oleh Sekretaris Daerah Provinsi. Namun, apabila hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD Provinsi melakukan penyempurnaan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentu dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari. Jika Gubernur dalam waktu yang telah ditentukan tidak melakukan penyempurnaan atas hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dianggap bertentangan tersebut menjadi Peraturan Daerah Provinsi untuk ditetapkan, Peraturan Daerah Provinsi dilakukan pembatalan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **E.2 Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota**

Bahwa pada prinsipnya evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota berlaku secara mutatis mutandis dengan prinsip evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, yaitu :

- a. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang

daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.

- b. Selain itu, evaluasi dilaksanakan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disampaikan dari Bupati/Walikota mengenai:
  1. penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
  2. penjabaran perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; atau
  3. penjabaran pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- c. Evaluasi dilaksanakan dengan mengkaji dari materi muatan, teknik penyusunan, dan bentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.
- d. Gubernur dalam melaksanakan evaluasi, membentuk Tim Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/ kota yang keanggotaannya terdiri atas Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi sesuai dengan kebutuhan.
- e. Tim Evaluasi dibentuk dalam 3 (tiga) Tim Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas:
  1. Tim Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota tentang Tata Ruang Daerah; dan
  2. Tim Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban APBD.

Hasil dari evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut, oleh Tim Evaluasi dimuat dalam berita acara dan disampaikan kepada Gubernur untuk dijadikan bahan pertimbangan pengambilan keputusan Gubernur.

Dalam melaksanakan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Gubernur berkoordinasi dengan :

1. Menteri Keuangan, dalam hal evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Pajak Daerah dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Retribusi Daerah;
2. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Tata Ruang Daerah. Hasil dari koordinasi evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut, oleh Gubernur menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dan Gubernur menetapkan paling lama 15 (lima belas) hari sejak tanggal Rancangan Peraturan Daerah diterima, serta disampaikan kepada Bupati/ Walikota.

Atas hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut sudah sesuai dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menjadi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Namun dari hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/ Walikota bersama DPRD Kabupaten/Kota dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal hasil evaluasi diterima, Bupati/Walikota melakukan Rapat Paripurna. Apabila dari hasil evaluasi ditemukan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Rancangan Peraturan Daerah tersebut dibatalkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Selain evaluasi, Rancangan Peraturan Daerah yang telah dibahas dan disetujui bersama oleh Kepala Daerah bersama DPRD dan ditetapkan oleh Kepala Daerah menjadi Peraturan Daerah selanjutnya dilakukan klarifikasi.

Mengenai klarifikasi Peraturan Daerah, diatur dalam Pasal 131 sampai dengan Pasal 146 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun demikian, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak diatur lagi ketentuan

mengenai klarifikasi terhadap Peraturan Daerah, tetapi yang Diatur mengenai pembatalan Peraturan Daerah yang diatur dalam Pasal 249 sampai dengan Pasal 252 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## **F. Pengundangan**

Sekretaris Daerah Provinsi mengundangkan Peraturan Daerah Provinsi dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah Peraturan Daerah Provinsi dan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Untuk penandatanganan Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dibuat dalam rangkap 4 (empat). Pendokumentasian naskah asli Peraturan Daerah Provinsi atau yang disebut nama lainnya disimpan oleh:

1. DPRD Provinsi;
2. Sekretaris Daerah Provinsi;
3. Biro Hukum Provinsi berupa minuta; dan
4. Pemrakarsa.

Penjelasan Peraturan Daerah ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Daerah dengan mencantumkan nomor Tambahan Lembaran Daerah.

Untuk pengundangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, mekanisme pengundangannya berlaku secara mutatis mutandis dengan pengundangan Peraturan Daerah Provinsi.

Penomoran pengundangan Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur dalam Berita Daerah dilakukan oleh kepala biro hukum Provinsi dengan menggunakan nomor bulat.

Penomoran pengundangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam Lembaran Daerah Kabupaten/ Kota dan Peraturan Bupati/Walikota dalam Berita Daerah dilakukan oleh kepala bagian hukum Kabupaten/ Kota dengan menggunakan nomor bulat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kewenangan pengundangan untuk peraturan di tingkat pusat diserahkan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik

Indonesia, pada dasarnya kewenangan itu bersifat atributif yang tidak bisa dilaksanakan oleh pejabat di bawah menteri berdasarkan kewenangan mandat.

Hal itu secara filosofis disebabkan karena pernyataan bahwa suatu Peraturan Perundang-undangan mempunyai kekuatan mengikat secara umum setelah diundangkan dalam lembaran negara dan berita negara, hanya dapat dinyatakan oleh menteri yang diberi kewenangan untuk melakukan pengundangan. Alasan kewenangan pengundangan hanya dapat dilakukan oleh Menteri adalah:

1. Menteri menyatakan bahwa telah dibentuk suatu Peraturan Perundang-undangan yang isinya tidak bertentangan dengan hukum dan prosedur pembentukannya sudah sesuai dengan prosedur yang ditentukan oleh undang-undang;
2. Setiap orang terikat untuk menaati hukum sehingga apabila terjadi pelanggaran terhadap norma hukum yang bersangkutan tidak dapat lepas dari jeratan hukum dengan alasan tidak mengetahui adanya hukum yang dilanggar.

Dalam hal Peraturan Daerah dipublikasikan, maka naskah yang dipublikasikan adalah naskah yang disalin dari naskah aslinya yang terdapat di Lembaran Daerah, tanpa tanda tangan.



## **BAB V**

### **PENGHARMONISASIAN, PEMANTAPAN, DAN PEMBULATAN KONSEPSI RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

Setelah mempelajari BAB ini para pembaca pada umumnya dan pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM pada khususnya diharapkan mampu dan memahami proses pengharmonisasian, pemantapan, dan pembulatan Rancangan Peraturan Daerah pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Kepastian hukum semakin penting untuk diwujudkan dalam rangka mengatur dinamika dan perilaku sosial dalam berbagai kegiatan termasuk penyelenggaraan negara dan pembangunan. Sejumlah permasalahan dalam negara ini yang salah satunya terkait dengan belum tertib atau harmonisnya ..peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya dimaksudkan untuk mengatasi suatu permasalahan dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan bermasyarakat, menciptakan ketertiban dan keamanan, memperbaharui perilaku masyarakat, dan untuk mengarahkan atau mendorong pelaksanaan pembangunan. Namun kenyataannya peraturan perundang-undangan yang ditetapkan seringkali menimbulkan hambatan bagi pencapaian tujuan pembangunan.

Permasalahan peraturan perundang-undangan baik pusat maupun daerah demikian luas. Pada umumnya, permasalahan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan adalah ketidakpastian hukum karena peraturan perundang-undangan yang inkonsisten, multitafsir dan tidak harmonis antara satu peraturan dengan peraturan yang lebih tinggi atau peraturan lainnya, termasuk salah satunya adalah Peraturan Daerah. Untuk membenahi berbagai permasalahan atas peraturan perundang-undangan yang menghambat pembangunan dan dalam rangka mengatasi permasalahan ketidakpastian hukum guna mendorong kinerja

pembangunan nasional yang optimal, dibutuhkan pembenahan pembentukan peraturan perundang-undangan secara baik dan benar, salah satunya melalui proses pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

### **A. Pemahaman Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan bahwa setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Di lingkungan Pemerintah, pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, dikoordinasikan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan/atau Walikota) pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsinya dikoordinasikan atau dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sedangkan untuk di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Provinsi, Kabupaten/ Kota), pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsinya dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memberikan batasan pengertian atau penjelasan mengenai makna pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan, namun makna tersebut tergambar dalam prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan. Yang ada justru memaknai frase “pengkajian dan penyelarasan” yang ditentukan dalam Pasal 19 dan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang dalam penjelasannya disebutkan: Bahwa “pengkajian dan penyelarasan” adalah proses untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang vertikal atau horizontal sehingga

dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan. Dari makna tersebut, pengkajian dan Penyelarasan pada dasarnya dimaknai sebagai pengharmonisasian (pada saat menyusun/ menyiapkan naskah akademis).

Suatu hal yang ideal jika pengharmonisasian dilakukan sejak penyusunan Naskah Akademis/ Keterangan/ Penjelasan karena di dalamnya telah dilakukan analisis dan evaluasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait, baik peraturan perundang-undangan lingkup nasional maupun konvensi atau perjanjian internasional, kepentingan umum, kesusilaan, termasuk juga hukum adat, asas-asas hukum dan teori hukum, serta kesesuaiannya dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>17</sup> Dengan demikian, sangat patut jika Naskah Akademis disebut sebagai naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Adanya keharusan konsepsi tiga hal di atas yang dituangkan dalam Naskah Akademis merupakan salah satu penguatan pengharmonisasian karena pembentuk Peraturan Daerah harus melakukan terlebih dahulu penelitian, pengkajian, dan sekaligus penyelarasan. Selain penguatan di atas, hal ini juga bermanfaat untuk mempermudah pembahasan bagi pembentuk Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah karena kepentingan-kepentingan tertentu yang muncul kemudian terbatas oleh hasil penelitian yang sah tersebut. Kesahihan hasil penelitian dan pengkajian atas konsepsi di atas harus selalu dijaga agar tidak terjadi manipulasi data atau ketidaksesuaian antara konsepsi yang satu dengan lainnya sehingga menimbulkan disharmonisasi. Secara ilmiah dengan demikian, Prolegda merupakan saringan utama dan pertama apakah Peraturan Daerah itu telah harmonis atau selaras dengan peraturan lain (yang lebih tinggi), konvensi/perjanjian internasional, hukum adat, asas-asas hukum dan teori hukum, Pancasila, dan UUD 1945.

---

<sup>17</sup> Lihat Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Saringan kedua yang harus selalu diperhatikan oleh koordinator adalah penyusunan daftar Rancangan Peraturan Daerah didasarkan atas:

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

Sebagai saringan pula, perlu diperhatikan materi yang diatur dalam konsepsi Rancangan Peraturan Daerah meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Jika pelaksanaan tersebut taat asas dalam melaksanakan ketentuan di atas, diharapkan tidak akan terjadi disharmonisasi penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga pembahasan suatu peraturan perundang-undangan menjadi lancar karena kepentingan-kepentingan tertentu diredam oleh hasil pengkajian atau penelitian yang sah.

## **B. Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.**

Dengan telah diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang salah satu pasalnya mengatur tentang proses Pengharmonisasian, dalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) yang menyebutkan bahwa “Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” dan Pasal 63 yang menyebutkan “Ketentuan mengenai Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap Penyusunan Peraturan Daerah

Kabupaten/ Kota”. Sedangkan dalam Pasal 99A menyebutkan bahwa “Pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum”. Oleh karena itu fungsi dan peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menjadi semakin strategis dalam proses pembentukan Peraturan Daerah.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai instansi/ lembaga pembinaan hukum secara nasional dan pembinaan pembentukan peraturan perundang-undangan telah menerbitkan Surat Edaran Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Latar Belakang Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah (sebagai petunjuk teknis) pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bahwa Surat Edaran tersebut diterbitkan sebagai dasar bagi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam melaksanakan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota. Dalam surat edaran tersebut memuat ketentuan pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Berdasarkan isi Surat Edaran Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Latar Belakang Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dilakukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah hasil rapat Panitia Antarperangkat Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota Panitia Antarperangkat Daerah.

- b. Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada huruf a dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- c. Pengharmonisasian konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:
  - 1) permohonan pengharmonisasian, diajukan secara tertulis kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan melampirkan kelengkapan dokumen persyaratan,
    - a) naskah akademik;
    - b) keputusan mengenai pembentukan
    - c) berupa:
    - d) Panitia Antarperangkat Daerah;
    - e) Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh
    - f) anggota Panitia Antarperangkat Daerah; dan
    - g) izin pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak masuk dalam daftar Program Pembentukan Peraturan Daerah;
  - 2) pemeriksaan administratif, dilakukan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak tanggal permohonan diterima secara lengkap oleh Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
  - 3) analisis konsepsi, dilakukan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk melihat kejelasan konsepsi terhadap substansi dan teknik penyusunan Rancangan Peraturan Daerah;
  - 4) rapat Pengharmonisasian, dilakukan dalam rangka memperoleh kesepakatan dan kebulatan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dengan melibatkan wakil dari:

- a) perangkat daerah yang menga.lukan
  - b) perangkat daerah terkait;
  - c) instansi vertikal lain terkait; dan
  - d) permohonan pengharmonisasian;
  - e) peneliti dan/atau tenaga ahli dari perguruan tinggi.
- 5) paraf persetujuan
- Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyampaikan naskah Rancangan Peraturan Daerah yang telah diharmonisasikan kepada Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang telah mendapatkan paraf persetujuan pada setiap lembar naskah Rancangan Peraturan Daerah dari wakil Peserta rapat Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; dan
- 6) surat selesai harmonisasi dari Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan atau Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HakAsasi Manusia yang menyatakan sudah tidak ada masalah substansi, sudah sinkron dengan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta dapat ditindaklanjuti ke tahapan selanjutnya. Surat selesai harmonisasi tersebut disampaikan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan sebagai tembusan (laporan).

Demikian isi dari surat edaran tersebut yang diharapkan dapat dilaksanakan secara baik dan optimal oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di seluruh Indonesia dengan tujuan menciptakan Peraturan Daerah yang baik, berkualitas dan dapat bermanfaat bagi masyarakat di daerahnya.





## BAB VI PENUTUP

### A. Kesimpulan

Sebagai Negara yang berdasarkan hukum tidak terlepas kaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Bahwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditetapkan bahwa, yang dimaksud dengan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Dalam membentuk Peraturan Daerah yang efektif, tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan berkualitas diperlukan pemahaman yang baik terhadap Tata Cara dan Teknis Perancangan dan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penyusunan peraturan perundang-undangan tidak hanya merupakan soal pengetahuan saja yang harus dimiliki, namun diperlukan seni sehingga diharapkan Peraturan Daerah tersebut tidak hanya memberikan kepastian hukum bagi para pelaksananya, tetapi juga mampu menampung perkembangan di masa yang akan datang. Hal ini tentu saja membutuhkan tenaga perancang peraturan perundang-undangan dengan kemampuan *legislative drafting* yang tinggi. Tanpa kemampuan yang cukup, pembentukan peraturan perundang-undangan dikhawatirkan akan mengalami banyak kesulitan dan hambatan untuk merancang

peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan asas-asas hukum dan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, untuk menunjang pembentukan undang-undang diperlukan peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan undang-undang. Sejalan dengan hal tersebut maka diperlukan adanya Pegawai Negeri Sipil yang ditugaskan secara penuh sebagai pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan pada instansi Pemerintah.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang disampaikan diatas disarankan:

1. Bahwa dalam rangka pembentukan peraturan daerah yang berkualitas diharapkan setiap instansi pembentuk peraturan daerah dapat konsisten untuk taat dalam membentuk peraturan daerah berdasarkan Undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan mampu secara optimal menampung aspirasi di daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan demi kesejahteraan masyarakat.
2. Berkaitan dengan kurangnya tenaga fungsional perancang peraturan perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM dan Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten/ Kota diharapkan untuk terus membina, meningkatkan kapabilitas serta keterampilan profesi ini, yang salah satunya dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, serta kerjasama dengan berbagai instansi dalam rangka meningkatkan pengetahuan dan kompetensi tenaga fungsional perancang peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### I. Buku-Buku

- Ahmad Ali. 2009. Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence), Volume 1 Pemahaman Awal, Kencana, Jakarta.
- A Hamid S Attamini.1993. Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan. Fakultas Hukum UI. Jakarta.
- Ateng Syarifudin. 1996. Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Baik. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Bagir Manan. 1995. Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah, Pusat Penerbitan LPPM. Universitas Bandung.
- Hans Kelsen. 2006. Teori Umum Tentang Hukum dan Negara. Nusamedia dan Nuansa. Jakarta.
- I Dewa Gede Atmaja. 1994. Aspek Hukum Dan Birokrasi Penyelenggaraan Pemerintahan.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. Ilmu perundang-undangan: dasar-dasar dan pembentukannya. Jakarta.
- Paul Scholten. 2003. Struktur Ilmu Hukum. Terjemahan oleh B. Arief Sidharta, Alumni, Bandung.
- Prajudi Atmosudirdjo 1981. Hukum Administrasi Negara. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Rendra Topan. 2020. Urusan Pemerintahan Absolut, Hukum Positif Indonesia. Jakarta.

## **II. Peraturan Perundang-undangan**

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. 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);
3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 59 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);
6. Peraturan Presiden Republik Indonesia 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).

# PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG BERKUALITAS

## Teknis Substantif Pembentukan Peraturan Daerah

Menyusun peraturan perundang-undangan tidak hanya pengetahuan saja yang harus dimiliki, namun diperlukan seni, sehingga diharapkan Peraturan Daerah tersebut tidak hanya memberikan kepastian hukum bagi para pelaksananya, tetapi juga mampu menampung perkembangan di masa yang akan datang.

Hal ini tentu saja membutuhkan tenaga perancang peraturan perundang-undangan dengan kemampuan *legislative drafting* yang tinggi. Tanpa kemampuan yang cukup, pembentukan peraturan perundang-undangan dikhawatirkan akan mengalami banyak kesulitan dan hambatan dalam prosesnya yang sesuai dengan asas-asas hukum dan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan.

