

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN

PERATURAN DAERAH KOTA BANDUNG TENTANG TATA CARA PENYUSUNAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH



Disusun oleh:

**Tim Penyusun Naskah Akademik
Bagian Persidangan dan Perundang-undangan**

**Dalam rangka memfasilitasi
Badan Pembentukan Peraturan Daerah
DPRD Kota Bandung**

**SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KOTA BANDUNG
TAHUN 2022**

“Karena sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Maka apabila kamu telah selesai (dari sesuatu urusan) kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain, dan hanya kepada Tuhanmulah hendaknya kamu berharap”. (QS. Alam Nasyrah: 5-8)

“Kebenaran berarti terpenuhinya jati diri. Kaidah atau hukum moral berarti kesesuaian dengan kaidah kemanusiaan. Kebenaran adalah awal dan akhir (substansi) dari kehidupan. Tanpa kebenaran tidak akan ada kehidupan. Dengan alasan inilah manusia bermoral menilai kebenaran” (Konfusius)

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT, karena berkat karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan penyempurnaan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah ini. Sebenarnya Naskah Akademik ini sudah selesai pada kegiatan Tahun 2021, namun dengan adanya perubahan Kepala Daerah Kota Bandung, serta perubahan kedua kali dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian mengikuti keadaan yang terakhir.

Keberadaan naskah akademik untuk sebuah Peraturan Daerah merupakan keniscayaan bahkan menjadi satu kesatuan dalam penyusunannya, dimana naskah akademik merupakan proses kajian untuk penyusunan suatu Rancangan Peraturan Daerah. Kajian dimaksud dilakukan dari berbagai aspek, sehingga kebutuhan akan naskah akademik merupakan bagian yang penting dalam setiap proses penyusunan Peraturan Daerah.

Kebutuhan adanya naskah akademik Peraturan Daerah, yaitu dalam rangka mendapatkan gambaran tentang latar belakang dan tujuan, urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan suatu Rancangan Peraturan Daerah. Naskah akademik inilah yang dapat menjadi dasar atau acuan dalam penyusunan dan penormaan Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik juga kelak akan berguna sebagai acuan atau referensi dalam proses penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah pada pembahasan internal di alat

kelengkapan DPRD (Bapemperda) yang mengusulkan berinisiatif mengajukannya, dan dalam pembahasan dengan Pemerintah Kota Bandung.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan *juga sekaligus melaksanakan tugas pokok fungsi* dari Bagian Persidangan dan Perundang-undangan, maka *kajian hukum ini sangat tepat dilakukan*. Adapun penyusunan naskah akademik ini sistematis mengacu pada ketentuan teknis penyusunan naskah akademik sebagaimana diatur dalam Pasal 44 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta Lampiran khususnya pada Lampiran I.

Pengkajian dalam rangka penyusunan naskah akademik ini menjadi bagian dari salah satu upaya dalam penyelarasan atas konsep rancangan suatu peraturan. Penyelarasan tersebut merupakan proses untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur, dengan materi peraturan perundang-undangan lainnya baik yang vertikal atau horisontal. Hal itu perlu dilakukan agar dapat menghindarkan atau mencegah terjadinya tumpang tindih pengaturan atau kewenangan. Demikian manfaat yang dapat dicapai dari kegiatan ini, dimana akhirnya akan didapatkan suatu rancangan peraturan yang cukup memadai untuk dibahas dalam proses pembentukan Perda selanjutnya.

Adapun penyusunannya dilakukan berdasarkan pengolahan dari hasil eksplorasi studi kepustakaan, pendalaman berupa tanya jawab atas materi secara komprehensif dengan para praktisi dan

pakar di bidangnya serta diskusi internal tim yang dilakukan secara intensif.

Naskah Akademik ini mudah-mudahan memberikan kontribusi positif dan konstruktif dalam pembentukan dan implemntasi produk hukum daerah. Kami sadari hasil kajian hukum ini jauh dari sempurna, masih banyak kekurangan didalamnya. Oleh karenanya kami sangat terbuka menerima saran dan kritik.

Kelancaran proses penyesuaiaan Naskah Akademik ini tentunya tidak terlepas dari keterlibatan dan peran seluruh pelaksana yang ada di Bagian Persidangan dan Perundang-undangan, yang telah dengan penuh kesabaran, ketekunan, dan tanggung jawab menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya masing-masing. Untuk itu, terima kasih atas ketekunan dan kerjasamanya. Akhir kata, kepada semua pihak yang telah berpartisipasi dalam penyempurnaan Naskah Akademik ini, kami ucapkan terima kasih dan semoga apa yang diberikan dapat bermanfaat.

Bandung, 5 September 2022

SEKRETARIS DPRD KOTA BANDUNG,

H. M. SALMAN FAUZI, S.IP., M.Si.

DAFTAR ISI

KATA MUTIARA	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	5
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.	6
D. Metodologi Kajian	7
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS TATA	
 CARA PENYUSUNAN PROPEMPERDA	
A. Kajian Teoritis Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah	10
A.1. DPRD Dalam Fungsi Pembentukan Perda	21.
A.2. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	24
A.3. Pembentukan Perda.....	28
A.4. Program Pembentukan Perda	33
A.4.a Alasan Diperlukannya Propemperda	35
A.4.b Fungsi Propemperda	38
A.4.c Mekanisme Penyusunan Propemperda	41
A.4.c1 Penyusunan Propemperda di DPRD	42
A.4.c2 Penyusunan Propemperda di Pemerintah Daerah	46
A.5. Analisis Kebutuhan Perda	49
A.6 Penganggaran Propemperda.....	51
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Penyusunan Norma.....

C.	Kajian Empirik Mengenai Tata Cara Penyusunan Propemperda.....	60
C.1	Praktik Penyusunan Propemperda	68
C.2	Materi Ketentuan Tata Cara Penyusunan Propemperda	70
C.3	Praktik Penyelenggaraan Propemperda	74
D.	Kajian Implikasi Penerapan Tata Cara Penyusunan Propemperda	75
BAB III ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT TATA PENYUSUNAN PROPEMPERDA		
A.	Undang-Undang Dasar 1945	80
B.	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan	82
C.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	92
D.	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan	102
E.	Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota	104
F.	Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan ..	107
G.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun	

	2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah	111
H.	Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 05 Tahun 2008	
	tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah	115
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS PENGATURAN TATA BERACARA BADAN KEHORMATAN	
A.	Landasan Filosofis	127
B.	Landasan Sosiologis	128
C.	Landasan Yuridis	130
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA	
A	Sasaran yang Akan Diwujudkan	132
B.	Jangkauan dan Arah Pengaturan	132
B.1	Jangkauan Pengaturan	132
B.2	Arah Pengaturan	135
C.	Ruang Lingkup Materi Muatan Perda	136
C.1.	Ketentuan Umum	136
C.2.	Maksud dan Tujuan	138
C.3.	Materi Yang Akan Diatur	139
BAB VI	PENUTUP	
A.	Simpulan	150
B.	Saran	154
	DAFTAR PUSTAKA.....	157
	LAMPIRAN	160

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, Pemerintah Daerah dan DPRD diberikan hak oleh pemerintah pusat untuk dapat membentuk Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda). Hak tersebut merupakan hak konstitusional yang secara eksplisit dinyatakan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Jimly Asshiddiqie menjelaskan penyebutan hak dalam Undang-Undang Dasar 1945 membawa konsekuensi tertentu, baik terhadap pengkualifikasiannya maupun pihak mana yang memiliki kewajiban utama dalam pemenuhannya. Oleh karena disebutkan secara resmi dalam konstitusi, maka hak tersebut dikualifikasi sebagai hak konstitusional dan negara sebagai pemegang kewajiban utama dalam pemenuhannya.¹

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah bersama DPRD, sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, maka kedudukan DPRD dan Kepala Daerah merupakan mitra sejajar yang memiliki fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan Kepala Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan daerah lainnya. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi

¹ Oki Wahyu Budijanto, “Peningkatan Akses Bantuan Hukum Kepada Masyarakat Miskin,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, No. 4 (2017): 463–475. hlm. 464.

kewenangan daerah, DPRD dan Kepala Daerah dibantu oleh perangkat daerah.

Fungsi, tugas dan wewenang DPRD secara eksplisit telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 96 ayat (1) dan Pasal 149 ayat (1) secara jelas diatur bahwa “DPRD mempunyai fungsi membentuk perda, anggaran, dan pengawasan”. Ketiga fungsi tersebut merupakan representasi rakyat, yang dilaksanakan dengan cara membahas rancangan Perda bersama Kepala Daerah, menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, mengusulkan rancangan Perda, serta menyusun Propemperda.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat vital dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah adalah fungsi pembentukan Perda. Dalam mengefektifkan fungsi tersebut, DPRD diberi tugas dan wewenang membentuk Perda bersama dengan Kepala Daerah. Produk Perda tersebut menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai pengejawantahan kultur masyarakat dan entitas daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi, serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan daerah yang berkesinambungan.²

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

² Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, (Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 Nomor 4 Desember 2014), hlm. 427.

dengan asas, jenis, hierarki dan materi muatan, sementara tertib pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Pentingnya dua tertib tersebut nampak dari dicantumkannya materi-materi pokok tentang asas; jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; perencanaan, penyusunan, teknik penyusunan, pembahasan, dan pengesahan/penetapan rancangan peraturan perundang-undangan, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan.

Atas dasar itu pembentukan Perda harus dilakukan secara taat asas, serta tahapannya. Selanjutnya agar pembentukan Perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses dan tahapan yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh lembaga pembentuk Perda adalah proses perencanaan. Proses perencanaan ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan Perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya.³ Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan teoritis, serta landasan keberlakuan suatu Perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis. Uraian tersebut

³ Produk hukum daerah lainnya adalah perwujudan dari **peraturan-peraturan lain**, klausa yang ada pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

dituangkanlah dalam suatu penjelasan atau keterangan atau naskah akademik.

Tahapan tersebut merupakan salah satu langkah dalam tahapan program pembentukan Perda (yang selanjutnya disebut Propemperda. Aturan mengenai tahapan dan mekanisme penyusunan Propemperda telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun dalam praktiknya masih menemui berbagai kendala dan permasalahan, diantaranya: Propemperda belum sepenuhnya didasarkan pada skala prioritas; dokumen Propemperda hanya sebatas daftar judul rancangan Perda yang belum secara optimal dilandasi kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan Perda. Hal lainnya ditemukan fakta bahwa selama beberapa tahun ini di Kota Bandung belum lagi mempunyai Perda khusus yang didalamnya mengatur mengenai materi Propemperda, selain itu pernah terjadi ada beberapa rancangan Perda yang ditarik kembali oleh Wali Kota. Kejadian-kejadian tersebut terjadi karena ketidakjelasan ketentuan Propemperda yang berlaku di Kota Bandung, hal itu berakibat ketidakkonsistenan pelaksanaan Propemperda yang telah ditetapkan sehingga mempengaruhi Propemperda tahun berikutnya.⁴

Kendala dan permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, karena regulasi yang ada saat ini belum menguraikan secara detail mekanisme penyusunan Propemperda, sehingga pihak-pihak yang

⁴ Penyusunan dan penetapan Propemperda mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan Perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan Perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya (Pasal 15 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah.

terlibat dalam penyusunan Propemperda kurang memahami dan mentaati pedoman atau prosedur baku yang ada sehingga perlu didorong penyusunan Propemperda maupun pelaksanaannya yang efektif dan efisien.

Memperhatikan kenyataan tersebut maka pada Tahun 2021 Sekretariat DPRD Kota Bandung melalui Bagian Persidangan dan Perundang-undangan akan memfasilitasi Bapemperda DPRD Kota Bandung dalam menyusun Rancangan Perda yang mengatur Tata Cara Penyusunan Propemperda. Kegiatan penyusunan Rancangan Perda, guna menunjang kinerja DPRD sekaligus Pemerintah Kota Bandung. Penyusunannya akan didahului dengan kegiatan pengkajian. Mudah-mudahan langkah ini dapat menjadi bagian dari salah satu upaya Bapemperda DPRD Kota Bandung untuk mewujudkan hukum yang responsif, menghindarkan terjadinya ketidakmampuan hukum untuk menyelesaikan persoalan dalam penyusunan Propemperda.

B. Identifikasi Masalah

Adapun yang menjadi identifikasi masalah dalam kegiatan **Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda** adalah sebagai berikut:

1. apa landasan hukum yang ada mengenai tata cara penyusunan Propemperda atau dengan kata lain bagaimana landasan teoritis dan empiris serta kerangka hukum yang diperlukan bagi Pemerintah Kota Bandung dan DPRD dalam menyusun Propemperda?

2. bagaimana urgensi keberadaan Perda Propemperda dalam kegiatan pembentukan Perda bagi Pemerintah Kota Bandung dan DPRD?
3. ketentuan-ketentuan apakah saja yang perlu dicantumkan dalam tata cara penyusunan Propemperda, dan bagaimanakah mekanisme tata cara penyusunan Propemperda, atau bagaimana jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan, Perda Tata Cara Penyusunan Propemperda yang akan dibuat?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Adapun tujuan dilakukannya penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, yaitu menghasilkan dokumen ilmiah berupa Naskah Akademik sebagai dasar penyusunan dan perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda. Sedangkan kegunaannya, yakni untuk:

1. memberikan kerangka pemikiran, landasan hukum sampai pada taraf operasionalisasinya peraturan yang akan dibuat;
2. menjadi bahan petunjuk dalam menyusun dan merumuskan muatan kaidah/norma yang akan dituangkan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda;
3. menjadi bahan dalam merumuskan kebijakan lainnya dalam pembentukan Peraturan Daerah baik bagi DPRD Kota Bandung, maupun bagi Pemerintah Kota Bandung.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum. Penelitian atau pengkajian ini menggunakan metode non-doktrinal dengan pendekatan yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu analisis yang didasarkan pada konsep atau teori yang relevan dengan permasalahan pengkajian atau penelitian tata cara penyusunan propemperda. Penelitian atau pengkajian ini dilakukan dengan pendekatan normatif dengan cara mengkaji ketentuan hukum positif dalam rangka menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Dalam rangka memecahkan masalah yang dirumuskan, dari beberapa pendekatan yang ada, maka pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan menelaah segala permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan isu hukum yang dikaji.

Dasar dari pengkajian atau penelitian ini bersifat studi pustaka (*library research*), oleh karena itu untuk mensistematisasikan tulisan ini digunakan metode analitis-kritis, sebagai suatu cara mengelola data yang relevan dengan objek yang dipaparkan dan kemudian dianalisis implikasinya hingga mencapai tujuan yang dikehendaki dapat dicapai.⁵

⁵ W. Poespopradodjo, 1987, *Logika scientifica: pengantar dialektika dan ilmu*, Remadja karya, Bandung, hlm.

Data hukum yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif dan disimpulkan dengan cara deduktif. Metode analisis yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini yaitu metode sosiolegal. Artinya, kaidah-kaidah hukum, baik yang berupa perundang-undangan, maupun berbagai bahan hukum lainnya, dijadikan sebagai bahan rumusan pasal-pasal yang dituangkan dalam rancangan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda. Metode analisis tersebut didasari oleh sebuah teori bahwa hukum yang baik adalah hukum yang tidak hanya berlandaskan pada kaidah-kaidah teoritis, akan tetapi juga berlandaskan pada kenyataan yang ada dalam kehidupan masyarakat, meliputi:

1. identifikasi permasalahan terkait permasalahan tata cara penyusunan Propemperda;
2. inventarisasi bahan hukum yang terkait dengan tata cara penyusunan Propemperda;
3. sistematisasi bahan hukum tata cara penyusunan Propemperda;
4. analisis bahan hukum tata cara penyusunan Propemperda; dan
5. perancangan dan penulisan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda.

BAB II
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS
TATA CARA PENYUSUNAN PROPEMPERDA

Dalam rangka memahami Propemperda, perlu diketahui sejarahnya. Istilah Propemperda identik dengan Prolegda namun ada perbedaan, dimana istilah tersebut berbeda penyebutan karena perbedaan landasan hukumnya. Istilah Propemperda dikenal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan istilah Prolegda dikenal pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan. Penggunaan istilah tersebut memang ada konsepsi teoritis yang mendasarinya dan secara keilmuan ada perbedaan yang prinsipil, dan hal ini akan dijelaskan pada uraian selanjutnya.

Namun demikian menyangkut makna dari istilah tersebut pada dasarnya sama, yaitu program perencanaan untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, dalam keterkaitan dengan penyusunan Naskah Akademik ini, dimaknai sebagai perencanaan pembentukan Perda. Adapun sejarah program perencanaan untuk pembentukan suatu peraturan perundangundangan, bermula dari hasil pertemuan ilmiah berupa simposium mengenai Pola Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh pada Tahun 1976. Simposium menyimpulkan bahwa pembuatan Pola Umum Perencanaan Pembangunan Hukum menjadi sangat penting dan perlu diwujudkan secara konkrit, antara lain

dalam bentuk Penyusunan Program Legislasi Nasional (dalam lingkup daerah disebut Program Legislasi Daerah).

Sebagai tindak lanjut dari Simposium Aceh, kemudian diadakan Lokakarya Penyusunan Program Legislatif Nasional di Manado pada tanggal 3 s.d 5 Pebruari 1997. Lokakarya ini terselenggara berkat kerja sama antara BPHN, Universitas Sam Ratulangi, dan Pemerintah Daerah Sulawesi Utara. Tujuan dari lokakarya itu adalah untuk membahas program pembentukan peraturan perundang-undangan (Program Legislasi Nasional) yang terarah, sinkron dan terkoordinir serta dilaksanakan menurut prosedur dan teknik perundang-undangan yang mantap. Pada lokakarya inilah untuk pertama kalinya disusun konsep Program Legislasi Nasional yang mencerminkan keseluruhan rencana pembangunan hukum nasional di bidang hukum tertulis secara berencana dan koordinatif oleh BPHN yang dilaksanakan dalam setiap Repelita.⁶

A Kajian Teoritis Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam konteks hukum kenegaraan sebenarnya dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan.⁷ Dalam negara kesatuan, kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan pusat dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Hal itu oleh Hari Sabarno disebut sebagai

⁶ Andi Irman Putra, 2008, *Peran Prolegnas Dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945 (Pasca Amandemen)*, Jakarta, BPHN, hlm. 19-20.

⁷ Mohammad Hatta, 2014, *Kedaulatan Rakyat, Otonomi dan Demokrasi*, Bantul: Kreasi Wacana, hlm 62.

nilai unitaris, dimana diwujudkan dalam pandangan Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan negara tidak akan terbagi diantara kesatuan pemerintahan.⁸

Dalam pandangan yang lain Irawan Soejito mengutip pendapat Oppenheim menyatakan bahwa “kebebasan bagian-bagian negara sama sekali tidak boleh berakhir dengan kehancuran negara.⁹ Hal itu sejalan dengan Keterangan Pemerintah pada tanggal 23 Agustus 2007 tentang Kebijakan Pembangunan Daerah di depan sidang Dewan Perwakilan Daerah pada tanggal 23 Agustus 2007, bahwa kedaulatan dan keutuhan negara merupakan kepentingan nasional yang tidak dapat dikompromikan. Desentralisasi dan otonomi daerah tidak justru mempersempit wawasan kebangsaan dan melemahkan semangat persatuan kita. Menurut Presiden Joko Widodo, dalam menghadapi tantangan kebangsaan yang semakin berat ini, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus menjadi satu kesatuan yang utuh, visi yang sama, arah tujuan yang sama, serta saling berbagi tugas.¹⁰ Oleh karena itu, seluas apapun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada ditangan pemerintah pusat.¹¹

Pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan pusat, hubungan antar level

⁸ Hari Sabarno, 2017, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, Cet. I, hlm. 3.

⁹ Irawan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta.

¹⁰ dilansir dari laman setkab.go.id

¹¹ Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pemerintahan (pusat dan daerah) berlangsung secara inklusif (*inclusif authority model*) dimana otoritas pemerintah daerah tetap dibatasi oleh pemerintah pusat melalui suatu sistem kontrol yang berkaitan dengan pemeliharaan kesatuan.¹² Kedudukan daerah dalam hal ini bersifat subordinat terhadap pemerintah pusat.¹³ Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya yaitu terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.¹⁴

Konsekuensi daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi, yakni berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Daerah dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal. Namun demikian pemerintahan daerah ketika membentuk kebijakan publiknya, baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya wajib harus memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian dalam penyelenggaraan

¹² Bambang Yudoyono, 2000, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 5

¹³ Solli Lubis, 1978, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Bandung, Alumni, hlm.150-151.

¹⁴ <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.co.id/2015/09/memahami-paradigma-undangundang-nomor.html>, diakses pada 1 Januari 2021.

pemerintahan secara keseluruhan akan menciptakan keseimbangan antara kepentingan nasional dan daerah yang sinergis, dengan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal secara keseluruhan.

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

Flash back terhadap alur pembentukan peraturan Perda, tentu bermula pada urgensi pembentukannya yang menguraikan mengenai latar belakang, sasaran, dan jangkauan serta urgensinya, proses seperti ini disebut juga dengan perencanaan atau diistilahkan dengan program legislasi, kalau di pemerintah pusat disebut dengan prolegnas dan untuk di daerah disebut prolegda atau Propemperda. Instrumen perencanaan ini merupakan titik awal memperoleh Perda yang dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat, menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan, dan/atau untuk melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Tahapan perencanaan merupakan kunci awal menuju keberhasilan pencapaian tujuan yang diinginkan. Menurut Solly Lubis, perencanaan adalah bagian dari subsistem dari sistem

pengelolaan (manajemen), kekhususan sifat perencanaan ialah dominannya fungsi perencanaan untuk keberhasilan keseluruhan manajemen. Menurut pandangan politis strategis, jika keseluruhan manajemen mempunyai nilai strategis, sendirinya perencanaan sebagai bagiannya tentunya juga mempunyai sifat dan makna strategis.¹⁵ Sebaliknya, jika perencanaan sebagai langkah awal manajemen bernilai strategis, besar harapan bahwa keseluruhan manajemen akan bernilai strategis.¹⁶ Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia.

Mengingat nilai strategisnya perencanaan tersebut, maka salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus dan butuh kajian mendalam oleh organ atau lembaga pembentuk Perda, yaitu apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan Perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya. Dalam posisi seperti itu maka perlu adanya Analisis Kebutuhan Perda (AKP)¹⁷. Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan keberlakuan suatu Perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.

Dalam pembentukan Perda, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan atributif sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 18

¹⁵ Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Edisi 2, Cetakan I, PT. Sofmedia-Jakarta, 2011, hlm. 67.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Analisis Kebutuhan Perda yang selanjutnya disingkat AKP adalah mekanisme penyusunan Propemperda dalam rangka pembentukan Perda yang berbasis pada kewenangan Daerah, urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah, penyelenggaraan pembangunan daerah dan kebutuhan masyarakat.

ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara 1945. Pengaturan kewenangan daerah diatur dalam instrumen Undang-Undang dan instrumen perundang-undangan lainnya antara lain Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri, Keberadaan instrumen tersebut merupakan model dari *teori stufenbau* karya Hans Kelsen. Hans Kelsen dalam teorinya membahas mengenai jenjang norma hukum, dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan.

Dalam pendekatan *Stufenbau des Recht* yang diajarkan Hans Kelsen, hukum positif (peraturan) dikonstruksi berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam arti suatu 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*).¹⁸ Berdasarkan teori tersebut, maka kemudian dalam ilmu hukum turun menjadi asas "*lex superior derogat legis inferiori*."

¹⁸ Pemahaman atas *grundnorm* itu sangat penting bagi pembentuk peraturan perundang-undangan yaitu dimaksudkan untuk memberikan legitimasi prosedural dalam melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana dalam praktiknya dicantumkan dalam diktum "menimbang" suatu peraturan perundang-undangan dan dituangkan dalam norma-norma dalam pasal dan/atau ayat dalam Batang Tubuh dan dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan. Sedangkan pemahaman atas landasan materiil konstitusional dimaksudkan untuk memberikan *sign* bahwa peraturan perundang-undangan (perda) yang dibentuk merupakan penjabaran dari Pasal UUD 1945 dan peraturan lainnya yang kemudian dicantumkan dalam dasar hukum "mengingat".

Hans Nawiasky murid dari Hans Kelsen juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain:

- a. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- b. Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
- c. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang "Formal"); dan
- d. Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana/Aturan otonom).

Dalam kedudukannya dan hierarkinya maka Perda dapat dipahami sebagai peraturan perundang-undangan yang memiliki materi muatan (isi/substansi) yang lebih implementatif, yang sudah jelas arah dan jangkauannya, yang dibentuk karena ada kebutuhan di tingkat daerah. Perda dianggap sebagai peraturan yang paling dekat untuk mengagregasi nilai-nilai masyarakat di daerah. Peluang ini terbuka karena Perda dapat dimuati dengan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. Namun demikian dalam pembentukan Perda tersebut, agar materi Perda tidak sama dengan peraturan di atasnya, maka instrumen perencanaan bisa menjadi penyaring (filter) tertib materi muatannya dengan tetap bisa menampung aspirasi masyarakat, sehingga dapat sekaligus mampu membatasi hadirnya Perda yang tidak efektif.

Tahap perencanaan pada fungsi pembentukan Perda di DPRD dipegang oleh alat kelengkapan DPRD (yaitu Bapemperda). Bapemperda memiliki nilai strategis dalam pembentukan Perda. Sesuai tugas dan wewenangnya sangat menentukan diterima atau ditolaknya usulan rancangan Perda untuk menjadi prioritas. Fungsi itu menunjukkan penguatan fungsi pembentukan Perda pada DPRD.

Mengingat yang mengoordinasikan penyusunan Propemperda, serta menentukan diterima atau ditolaknya usulan Ranperda untuk menjadi prioritas ada pada Bapemperda, maka Bapemperda dilihat dari perspektif instrumen perencanaan harus memiliki kriteria sebagai berikut:¹⁹

1. memiliki mekanisme yang terukur/terarah dan prosedural, yaitu secara nyata dituangkan dalam tata cara atau mekanisme yang terukur/terarah berupa prosedur baku yang dituangkan dalam ketentuan Peraturan Daerah;
2. melaksanakan komitmen dan mentaati peraturan yang ditetapkan;
3. mengedepankan kualitas (mutu) bukan kuantitas, sehingga yang dipentingkan oleh Pemrakarsa RanPerda yaitu *mind set* bahwa Propemperda tidak semata mengejar banyaknya Ranperda yang menjadi prioritas untuk mendapatkan alokasi anggaran;

¹⁹ Akhmad Syaefullah, 2019, *Program Pembentukan Perda Bukan Instrumen Merencanakan Kegagalan dalam Penyusunan Raperda*, dari <https://digdayamedia.id/program-pembentukan-perda-bukan-instrumen-merencanakan-kegagalan-dalam-penyusunan-raperda/> diakses pada 1 Januari 2021.

4. usulan Raperda didukung argumentasi ilmiah. Yang mana argumentasi ilmiah ini sebagai pondasi usulan Raperda yang dapat dipertanggungjawabkan baik menyangkut kewenangan, objek yang jelas, dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan lainnya, dan
5. menghilangkan ego sektoral pengusul, untuk faktor ini Bapemperda menjadi penentu dan mediator terhadap keinginan pengusul dalam mengajukan Raperdanya.

Langkah-langkah dan kriteria di atas, menggambarkan bahwa **Propemperda diperlukan, mengingat Propemperda akan** memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan dalam pembentukan Perda, serta dapat menetapkan skala prioritas penyusunan Ranperda untuk jangka pendek. Faktor lainnya yang mendorong perlunya Propemperda yaitu bahwa dalam pembentukan Perda perlu sinergitas antar lembaga yang berwenang membentuk Perda, maka dengan adanya Propemperda akan mempercepat proses perencanaan pembentukan Perda, karena semua pihak akan memfokuskan kegiatannya berdasarkan pada skala prioritas yang ditetapkan, sekaligus Propemperda akan menjadi salah satu sarana pengendali kegiatan pembentukan Perda.

Pemerintahan Daerah dalam menyusun Propemperda perlu memperhatikan ketentuan peraturan perundangundangan, yang penyusunannya harus mendasarkan kepada metode dan parameter tertentu, mengingat Perda yang akan dibentuk tersebut merupakan bagian integral dari sistem peraturan perundangundangan yang tersusun secara hierarki yang tidak boleh bertentangan dengan

peraturan perundangundangan yang lebih tinggi serta ketertiban umum. Semua yang menjadi dasar juga perlu diperhatikan tersebut harus dilaksanakan semua pihak mengingat kedudukan Perda yang menjadi salah satu sub sistem dalam sistem hukum nasional.

Menurut Bivitri Susanti, proses perencanaan legislasi (*a quo* Propemperda) tampaknya diarahkan untuk menghasilkan legislasi yang terencana dengan jelas dan terpola dalam pelaksanaan politik hukum. Politik hukum yang dimaksud di sini adalah politik hukum yang mengedepankan hukum sebagai alat pembangunan, yaitu untuk mengelola stabilitas politik dan ekonomi agar pertumbuhan ekonomi stabil dan pembangunan berjalan lancar. Hukum sebagaimana juga bidang-bidang kemasyarakatan lainnya, perlu diarahkan sedemikian rupa agar masyarakat stabil tanpa gejolak dan sesuai dengan rencana pembangunan pemerintah.²⁰

Dengan memperhatikan uraian di atas nampak kedudukan Propemperda berkaitan erat dengan politik hukum, maknanya yakni Propemperda sebagai penjabaran dari politik hukum di daerah. Politik hukum yang dalam kajian ilmu politik, berarti pengorganisasian hukum yang baik bagi masyarakat dan negara. Dalam lingkup daerah maka politik hukum itu mengkaji pembaruan hukum (*rechtsvervorming*) di daerah, dimana salah satu unsurnya terwujud atau terjabarkan dalam Propemperda. Propemperda adalah potret isi atau substansi untuk pencapaian tujuan daerah dalam kurun waktu

²⁰ Bivitri Susanti, *Catatan Pelaksanaan Prolegnas 2005-2009*, Makalah yang disampaikan dalam Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Tahun 2008, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM, di Bogor, 26 Agustus 2008.

tertentu di bidang produk hukum daerah khususnya dalam pembentukan Perda, baik dalam membuat Perda baru maupun dalam mencabut atau mengganti Perda lama.

Dalam lingkup daerah, politik hukum bersifat lokal dan partikular (yaitu terbatas hanya berlaku dari dan untuk daerah tertentu saja), bukan berlaku untuk daerah lainnya. Namun demikian politik hukum yang dipegang tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoretisi belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum yang ada.

Hal lain yang tidak bisa diabaikan yaitu semangat dan komitmen untuk mengkonstruksikan kembali Perda sangat ditentukan oleh kebutuhan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Selain itu maka para pembentuk Perda harus tetap berpegang teguh pada karakter pekerja keras, kerja ikhlas, dan kerja cerdas. Satu hal yang tidak boleh dilupakan yaitu bekerja merupakan ibadah. Sebagaimana hadits yang disampaikan Rasulullah bahwa “sebaik-baik manusia adalah yang paling bermanfaat bagi sesama.”

Kesimpulan dari seluruh uraian di atas, ada tiga hal utama dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum dalam pembentukan Perda. Dalam penyusunan substansi Naskah Akademik ini, penyusun memilih rujukannya kepada pendapatnya Friedman, yakni: Pertama, substansi hukum (*legal substance*); Kedua, struktur hukum (*legal structure*), Ketiga, budaya hukum (*legal culture*). Dalam rangka mendukung pembentukan dan atau pembenahan Perda, maka

sasarannya yaitu terciptanya suatu sistem hukum di daerah (*a quo* di Bandung), yaitu produk hukum daerah yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif (termasuk bias gender); terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan kelembagaan penegak Perda yang berwibawa, bersih, profesional, serta mengayomi.

A.1 DPRD Dalam Melaksanakan Fungsi Pembentukan Perda

Pemikiran demokrasi mengakibatkan jalannya roda pemerintahan harus sesuai dengan keinginan atau aspirasi rakyat, dalam Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan Pasal 1 ayat (2) secara tegas mengisyaratkan bahwa Indonesia mengakui kedaulatan rakyat. Dengan kata lain, pemerintah yang berkuasa harus mendapatkan legitimasi atau pengakuan dari rakyat. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, legitimasi rakyat tersebut diwakilkan kepada para wakil rakyat yang duduk di DPR RI pada tingkat pusat dan DPRD pada tingkat daerah.

John Stuart Mill mengemukakan 2 (dua) argumen pentingnya lembaga perwakilan rakyat pada tingkat daerah (*Consideration on Representation Government*),²¹ yaitu:

²¹ Desmond King and Gerry Stoker, (Eds.), *Rethinking Local Democracy*, (London: Macmillan Press Ltd, 1996), hlm 5, dalam Anindita Dwi Hapsari, 2018, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Tentang Pembentukan Perda Kota Tegal Periode 2014-2019)*, Tesis, Magister Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 30.

“First, that local political institutions would be an essential element in a system of democratic government, because they widen the opportunity to participate and provide the capacity to educate the citizen in the practice of politics government. Second, that substantial scope for local administration made practical sense because local interest, knowledge and capacity to oversee made the prospect of likely: “In the details of management, therefore, the local bodies will generally have the advantage”.

(Pertama, institusi politik lokal merupakan unsur penting dalam suatu sistem pemerintahan demokrasi, karena mereka memberikan kesempatan untuk berpartisipasi dan mengadakan pendidikan kepada warga negara dalam praktek politik pemerintahan. Kedua, lingkup substansi pemerintah lokal memberi pengertian praktek, karena kepentingan lokal, pengetahuan dan kemampuan untuk melihat prospek pemerintahan yang efektif dan efisien jauh lebih baik mungkin dalam rangka keberhasilan pelayanan: Dalam seluk beluk manajemen, oleh karena itu, merupakan keuntungan pemerintah lokal secara umum).

Dalam praktiknya, gagasan pembentukan badan perwakilan rakyat diawali dengan adanya demokrasi perwakilan (demokrasi tidak langsung atau *indirect democracy*). Konsep demokrasi tidak langsung tersebut akan dilaksanakan oleh lembaga yang membentuk undang-undang (*the law making body*) yakni DPR, dan di daerah yakni DPRD. Hal ini menurut Arbi Sanit karena penguasa suatu negara secara keseluruhan membuat hukum atas nama rakyatnya dan memberlakukannya untuk menyelenggarakan kehidupan bersama. Disini walaupun penguasa negara sudah dibagi berdasarkan penugasan-penugasan tertentu, namun dalam hal pembuatan hukum semua melibatkan diri.²²

Mengenai DPRD ini pula, S.H Sarundajang sebagaimana yang telah dikutip oleh Marzuki Lubis mengatakan bahwa diperlukannya

²² Arbi Sanit, 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, hlm. 42

pemerintahan perwakilan daerah yang mempunyai dua kegunaan. Salah satunya adalah “administratif”, yaitu menyediakan fasilitas dan pelayanan. Yang lainnya adalah “perwakilan”, yang melibatkan warga negara dalam menentukan keperluan umum daerah tertentu dan cara memperolehnya. Pemerintahan perwakilan daerah (atau saat ini adalah seperti DPRD) merupakan hasil dari suatu proses yang merentangkan dan menghubungkan unsur-unsur “perwakilan” dan “administrasi” tersebut di tingkat daerah sehingga dapat sampai dengan baik dan merata kepada masyarakat.

Sebagai lembaga perwakilan DPRD mempunyai beberapa fungsi, salah satu fungsinya yaitu berkaitan dengan legislasi atau pembentukan peraturan. Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu: (i) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); (ii) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); (iii) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); (iv) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya. Fungsi yang diuraikan di atas akan sangat berbeda dengan fungsi yang dimiliki oleh DPRD, karena tidak semua fungsi tersebut dimiliki DPRD. Oleh karenanya yang tepat fungsi DPRD yaitu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintah Daerah yaitu fungsi pembentukan peraturan daerah,²³ meliputi:

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

A.2 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Kata “pembentukan” berasal dari kata dasar “bentuk”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti proses, pembuatan. Proses atau tata cara pembentukan suatu peraturan perundangundangan daerah adalah suatu tahap kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk Perda. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang dilanjutkan dengan kegiatan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan dan pengundangan. Tahapan tersebut dilakukan bersama DPRD dan Kepala Daerah, sehingga menghasilkan Perda yang berlaku sebagai suatu regulasi yang digunakan dan dipedomani semua pihak.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, istilah yang dipakai dalam makna pembentukan Perda, yaitu legislasi. ‘Legislasi’ berasal dari bahasa Inggris *legislation*. Dalam khasanah ilmu hukum, ‘legislasi’ mengandung makna dikotomis yang bisa berarti (1) proses

²³ Pasal 97 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pembentukan hukum, dan juga bisa berarti (2) produk hukum. Dalam pengkajian ini, 'legislasi' dimaknai sebagai proses pembentukan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Hal ini selaras dengan argumentasi Al. Andang L. Binawan yang menyatakan bahwa legislasi, seperti halnya banyak kata serapan yang berakhiran 'asi', menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum (dalam arti perundang-undangan).²⁴ Proses legislasi berada di lembaga legislatif yang cenderung lebih beraspek politik.²⁵ Namun demikian dalam teori maupun praktiknya akan tampak bahwa proses legislasi juga tidak lepas dari hukum (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan)²⁶ yang menjadi pedoman dalam proses tersebut.

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa inti legislasi terdiri atas dua golongan besar, yaitu tahap sosiologis (socio-politis) dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu gagasan dan/atau masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Apabila gagasan itu berhasil dilanjutkan, bisa jadi bentuk dan isinya mengalami perubahan, yakni makin dipertajam (*articulated*) dibanding pada saat ia muncul. Pada

²⁴ Lihat Al. Andang L. Binawan (2005) "*Merunut Logika Legislasi*". Jentera Jurnal Hukum. Edisi 10 – Tahun III, Oktober 2005, hlm. 9.

²⁵ Lembaga legislatif ini oleh Satjipto Rahardjo dimasukkan dalam "Lembaga-Lembaga Hukum". Lihat Satjipto Rahardjo (1980) *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*. Alumni, Bandung, hlm. 82-92.

²⁶ Yang dimaksud peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Pengertian ini diadopsi dari salah satu ketentuan umum pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan.

titik ini, ia akan dilanjutkan ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan hukum. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum.²⁷

Menurut, Ann Siedman et. al., proses pembentukan hukum (*law-making process*) haruslah berpatokan pada dan melalui enam tahapan penting, yaitu: (1) asal-usul rancangan undang-undang (*a bill's origins*), (2) konsep (*the concept paper*), (3) penentuan prioritas (*prioritise*), (4) penyusunan rancangan undang-undang (*drafting the bill*), (5) penelitian (*research*), dan (6) siapa yang mempunyai akses? (*who has acces and supplies input into the drafting process*).²⁸ Rangkaian tahapan seperti itu, seperti yang disampaikan oleh M. Solly Lubis, dalam memberikan pengertian perundang-undangan. Pengertian perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan negara. Dengan dengan kata lain tata cara mulai perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.²⁹

Jan Michiel Otto dan kawan-kawan sebagaimana dikutip Yuliandri, mengarahkan teori pembentukan undang-undang kepada "*the socio-legal concept of real legal certainty*". Mencakup lima elemen pencapaian kepastian hukum yang nyata, yaitu;

²⁷ Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 135.

²⁸ Seidman, dalam disertasi Anis Ibrahim, ..., hlm. 42.

²⁹ Djoko Prakoso, 1985, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 43. Tahapan tersebut bisa dilihat dalam ketentuan Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1. *a lawmaker has laid down clear, accessible and realistic rules* (pembuat undang-undang melaksanakan aturan yang jelas, dapat diakses dan realistis);
2. *the administration follows these rules and induces citizen to do the same* (administrasi negara mengikuti aturan-aturan dan juga oleh warga negaranya);
3. *the majority of people accept these rules, in principle, as just* (mayoritas masyarakat menerima aturan-aturan dalam prinsip keadilan);
4. *serious conflicts are regularly brought before independent and impartial judges who decide cases in accordance with those rules* (konflik serius diputuskan sebelumnya oleh hakim yang bebas dan tak berpihak menurut aturan-aturannya);
5. *these decisions are actually complied with defining objectives of law and development projects in these terms could help improving their effectiveness* (putusan akan dipenuhi dengan objektivitas hukum dan pengembangannya yang dapat membantu meningkatkan efektifitasnya).³⁰

Seluruh uraian singkat di atas menunjukkan bahwa seluruh tahapan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu proses yang sangat kompleks. Legislasi tidak sekedar suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kewenangan untuk itu, namun jangkauannya meluas

³⁰ Jan Michiel Otto dkk dalam Yuliandri, 2010. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta. hlm. 27.

sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan sosial-politik yang melingkupi dan berada di sekitarnya, secara singkat pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi tahapan: perencanaan; penyusunan; pembahasan; pengesahan/penetapan dan pengundangan, bahkan dapat ditambah dengan penyebarluasan.

Mengenai prosedur atau tata cara pembentukan suatu produk hukum (termasuk undang-undang dan Perda), pada pokoknya telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Tindaklanjutnya berupa rincian pengaturan mengenai prosedur atau tata cara pembentukannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan.

Khusus untuk pembentukan Perda diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

A.3 Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah³¹ adalah salah satu bentuk peraturan pelaksana undang-undang. Pokok kewenangan mengatur dari Perda berasal dari kewenangan yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang. Akan tetapi, dalam hal-hal tertentu Perda juga dapat

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 190.

mengatur sendiri hal-hal yang meskipun tidak didelegasikan secara eksplisit kewenangannya oleh undang-undang, tetapi dianggap perlu diatur oleh daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

Selain itu, materi muatan Perda dapat berupa materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Norma lokal daerah ini kemudian dilembagakan dalam suatu produk hukum daerah yang salah satu bentuknya berupa Perda. Perda merupakan instrumen pemerintah daerah untuk menjabarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan kondisi faktual demografi, geografi dan geo-sosial ekonomi masing-masing daerah ke dalam suatu sistem hukum.

Substansi materi suatu Perda akan menggambarkan politik hukum pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan daerahnya. Menurut Dirjen OTDA, Akmal Malik, penyelenggaraan pemerintahan di daerah bisa dikaji melalui tiga (3) pendekatan, yaitu pendekatan politik, pendekatan kebijakan dan pendekatan legal. Namun, yang lebih sering terjadi di daerah justru kental dengan pendekatan politik yang pada akhirnya memunculkan banyak ketidaksesuaian antara tujuan otonomi daerah dengan realitas penyelenggaraan pemerintah daerah. Ketidaksesuaian terlihat dari banyaknya produk hukum daerah, khususnya Perda yang dibentuk bukan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Oleh karenanya banyak Perda yang dibentuk tidak sesuai dengan fungsi dan kebutuhannya,

Dalam rangka menghindarkan dari terbitnya Perda yang tidak sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dan urusan yang diampunya, maka proses pembentukan Perda harus dilaksanakan dengan cara dan metode dan standar yang baku dan pasti serta mengikat. Oleh karenanya semua tahapan³² dalam pembentukan Perda harus dilaksanakan, karena dengan melaksanakan semua tahapan yang telah diatur berarti dengan sendirinya akan terpenuhi asas-asas pembentukan Perda. Dengan menggunakan kriteria asas-asas yang bersifat formil, Van der Vlies merumuskan asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik, meliputi:

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
- d. asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Salah satu ukuran dalam menentukan suatu peraturan perundang-undangan yang berkualitas dapat dilihat dari tahapan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan (aspek formal). Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan termasuk Perda harus memenuhi aspek formal pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan Perda yang dilakukan tanpa melalui tahapan perencanaan akan berimplikasi pada kurang jelasnya tujuan dari dibentuknya Perda termaksud. Pembentukan Perda yang tidak melalui tahapan perencanaan merupakan suatu bentuk

³² Pembentukan peraturan perundang-undangan (*a quo* Perda) melalui tahapan: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan, serta penyebarluasan.

penyimpangan atas prosedur yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan yang ada sudah mengatur bahwa pembentukan Perda harus melalui tahapan dan proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan serta penyebarluasan. Pembentukan suatu Perda seyogyanya wajib memenuhi ketentuan tahapan dan proses yang ada. Pembentukan Perda yang dilakukan tanpa melalui tahapan perencanaan berarti Perda tersebut tidak melalui tahapan yang diwajibkan. Dengan kata lain, pembentukan Perda tersebut cacat prosedur. Hal demikian harus dihindari agar tidak seperti dibatalkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja oleh Mahkamah Konstitusi, karena dipandang cacat formil.³³ Pelajaran yang didapat dari putusan tersebut, yaitu bahwa kita tidak boleh mengabaikan tahapan dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

Cacat prosedur akan berdampak pada keabsahan suatu Perda. Perda tersebut dapat tetap sah dan berlaku tetapi tidak mempunyai legitimasi karena tidak mematuhi prosedur yang telah ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian suatu Perda dapat dibatalkan karena Perda tersebut dinilai memiliki sesuatu kekurangan, baik formal maupun materiil. Perda yang dilakukan tanpa melalui tahapan perencanaan dapat dibatalkan

³³ Dalam pertimbangan putusan perkara 91/PUU-XVIII/2020 itu, Mahkamah menilai alasan pemerintah untuk melakukan revisi sejumlah undang-undang demi memangkas waktu tidak dapat dibenarkan. Pemerintah tidak boleh mengambil jalan pintas yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang merupakan turunan UUD 1945.

karena tidak memenuhi aspek formalnya. Perda yang dibuat tanpa melalui tahapan perencanaan, akibat hukumnya dianggap ada dan sah sampai diadakan pembatalan oleh hakim. Segala akibat hukum yang ditimbulkan selama belum ada pembatalan dianggap ada dan sah, namun setelah adanya pembatalan, maka akibat hukumnya dianggap tidak ada dan tidak sah. Hal ini sesuai dengan asas *praesumptio iustae causa* yang menyatakan bahwa demi kepastian hukum, setiap keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan harus dianggap benar menurut hukum, karenanya dapat dilaksanakan lebih dahulu selama belum dibuktikan sebaliknya dan dinyatakan oleh hakim administrasi sebagai keputusan yang bersifat melawan hukum.

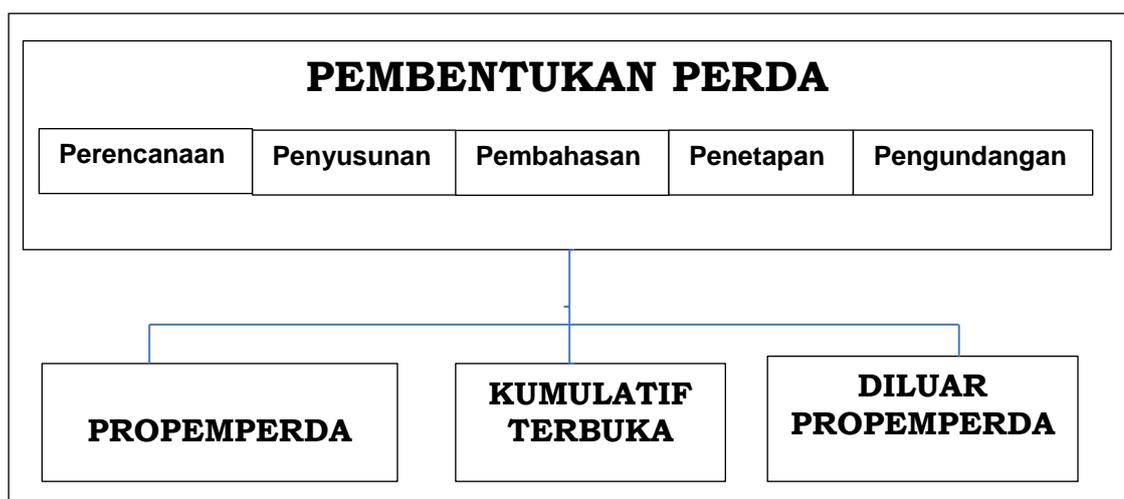
Perda yang dinyatakan batal oleh hakim harus segera dilakukan pencabutan. Jika hakim menilai Perda tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka hakim dapat mengeluarkan putusan bahwa Perda tersebut tidak sah dan tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera melakukan pencabutan. Hal ini diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

Pejabat yang berhak membatalkan suatu Perda adalah lembaga Mahkamah Agung sesuai dengan kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan menyebutkan bahwa dalam hal suatu peraturan perundang-

undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini dikuatkan dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menghilangkan kewenangan yang dimiliki oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam membatalkan suatu Perda.

Perda dibentuk karena adanya kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Pemenuhannya dapat dilakukan melalui bentuk:

1. kegiatan yang terprogram berupa Program Pembentukan Perda (Propemperda);
2. kumulatif terbuka; dan
3. kegiatan diluar Propemperda.



A.4 Program Pembentukan Perda

Sebelum menguraikan bagaimana menyusun Propemperda, maka harus dipahami terlebih dahulu unsur yang membentuk frasa

Propemperda, yaitu program dan pembentukan Perda. Makna program³⁴ adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.

Pembentukan Perda merupakan salah satu bagian penting dalam pembangunan hukum dan reformasi birokrasi di daerah. Tuntutan Perda yang berkualitas merupakan harapan masyarakat dalam menghadapi globalisasi, dan dinamika masyarakat era teknologi informasi. Materinya secara horisontal jangan sampai tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang ada, dan secara vertikal juga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian untuk mewujudkan Perda seperti yang diharapkan tersebut, maka pembentukan Perda perlu dilakukan secara terencana, terpadu dan sistematis.

Pembentukan Perda yang baik harus dilakukan secara terprogram,³⁵ tidak boleh dilakukan karena hanya keinginan semata, namun harus karena kebutuhan. Dengan terprogramnya hal tersebut maka kegiatan akan terlaksana secara tertib, teratur, sistematis, tidak tumpang tindih serta mengikuti kriteria skala prioritas.

³⁴ Definisi program yang diambil dari ketentuan Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

³⁵ Lihat ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 32 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

A.4.a Alasan Diperlukannya Propemperda

Menurut Marwan,³⁶ paling tidak terdapat empat alasan mengapa pembentukan Perda perlu didasarkan pada suatu program tertentu, yaitu:

- a. agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;
- b. agar Perda sinkron secara vertikal dan horisontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya;
- c. agar pembentukan Perda terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah; dan
- d. agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Menurut Mahendra,³⁷ terdapat beberapa alasan mengapa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus terprogram, karena:

- a. untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan Perda;
- b. untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Perda untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Perda;
- c. untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk Perda;

³⁶ Marwan, hlm. 16.

³⁷ Mahendra, AA. Oka, 2006. mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah. Dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 3 No. 1 Maret 2006.

- d. untuk mempercepat proses pembentukan Perda dengan menfokuskan kegiatan menyusun Rancangan Perda menurut skala prioritas yang ditetapkan; dan
- e. menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Perda.

Propemperda tidak saja sebagai wadah menuangkan politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan. Namun sebenarnya merupakan instrumen perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah.³⁸ Dengan demikian maka Propemperda itu merupakan rencana kerja dalam pembentukan Perda. Oleh karena itu maka Propemperda merupakan syarat formil dalam tahapan pembentukan Peraturan Daerah, sehingga keberadaannya merupakan sebuah keharusan.

Menurut Usman, paling tidak terdapat empat alasan mengapa pembentukan peraturan Perda perlu dilakukan secara terprogram, yaitu:³⁹

- a. agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;
- b. agar Perda sinkron secara vertikal dan horizontal dengan peraturan perundangundangan lainnya;

³⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional, Buku Pedoman tentang *Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, 2012, hlm. 1. dalam http://bphn.go.id/data/documents/pedoman_penyusunan_prolegda.pdf diakses tanggal 11 Januari 2021

³⁹ Siti Masitah, Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Legislasi* Volume 11 Nomor 4-Desember 2014, hlm. 427.

- c. agar pembentukan Perda terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah; dan
- d. agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Apabila dihubungkan dengan konstruksi otonomi daerah, maka secara umum terdapat beberapa alasan utama perlu disusunnya Propemperda, yaitu:⁴⁰

1. Sarana sinkronisasi dan harmonisasi dengan perencanaan pembangunan daerah. Dalam konstruksi ini, kegiatan pembangunan di daerah sudah terencana melalui RPJP, RPJMD, RKPD sesuai dengan visi dan misi daerah. Oleh sebab itu, program pembentukan Perda yang disusun setiap tahun anggaran harus mengacu pada perencanaan pembangunan daerah, sehingga norma yang diperlukan untuk mendukung otonomi sejalan dengan arah kebijakan pembangunan daerah;
2. Sarana menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat daerah. Dengan adanya program pembentukan peraturan daerah, yang dikaji secara mendalam antara DPRD dan Kepala Daerah diharapkan ada skala prioritas untuk melahirkan Perda yang berupa pemberdayaan (empowering) bagi masyarakat daerah sejalan dengan arah kebijakan pembangunan. Dalam praktik seringkali Perda yang dilahirkan lebih dominan bersifat pungutan

⁴⁰ Marzuki, Peranan Program Legislasi Daerah/Program Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah, Makalah disampaikan dalam Bimbingan Teknis Prolegda yang diselenggarakan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara tanggal 23 April 2015 di Medan, hlm. 9.

dan organisasi perangkat daerah, sedangkan Perda yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat adakalanya terabaikan;

3. Sarana meningkatkan sinergi antara DPRD dan Kepala Daerah dalam melahirkan produk hukum, dalam jenis Perda. Sejalan dengan *division of power* yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Perda lahir atas kerja sama antara DPRD dengan Kepala Daerah. Oleh sebab itu program pembentukan peraturan daerah tentu merupakan wujud hubungan kerjasama yang bersifat kemitraan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam membangun daerah berdasarkan "*cheks and balances systems*", apalagi harus dipahami lahirnya sebuah Perda terkait dengan anggaran, evaluasi atau kajian, penyusunan naskah akademik dan sebagainya; dan
4. Sarana mewujudkan Perda yang baik. Melalui Propemperda akan dapat meminimalisir munculnya Perda yang tumpang tindih atau bermasalah.

A.4.b Fungsi Propemperda

Dengan alasan yang jelas sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka kedudukan Propemperda menjadi salah satu sarana atau alat dalam menyeleksi rancangan Perda agar selaras dengan 4 (empat) komponen pembangunan hukum di daerah, yaitu: ⁴¹

⁴¹ Bandingkan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan dengan Pasal 15 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

- a. hukum nasional;
- b. RPJMD;
- c. otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat yang diemban oleh daerah.

Melalui kegiatan yang terprogram, maka pembentukan Perda menjadi terarah sehingga diharapkan target kuantitas Perda tercapai serta menghasilkan Perda yang berkualitas. Dengan demikian maka Propemperda harus memenuhi 3 (tiga) fungsi manajemen yaitu:

- a. fungsi perencanaan, meliputi:
 - 1). pemahaman peta permasalahan yang berkaitan dengan prioritas Perda yang harus dibentuk, dan sumber daya yang ada, serta cara-cara mengatasinya;
 - 2). perlunya koordinasi, konsistensi antar berbagai kegiatan dalam pelaksanaan program dan penggunaan sumber daya;
 - 3). penerjemahan secara cermat dan akurat kedalam kegiatan konkrit yang terjadwal dengan dukungan dana yang memadai.
- b. fungsi penggerakan, meliputi:
 - 1). pemanfaatan sumber daya manusia yang profesional, berintegritas dan berkomitmen (diantaranya jabatan peniliti, jabatan perancang perundang-undangan, analis hukum dan jabatan fungsional lainnya) untuk melaksanakan penyusunan rancangan Perda berdasarkan Propemperda;
 - 2). kejelasan tujuan yang hendak dicapai dengan program yang ada.
- c. fungsi pengawasan, yaitu meliputi:

- 1). penetapan standar sebagai tolak ukur keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan pembentukan Perda;
- 2). pengukuran pelaksanaan dengan membandingkan antara yang dicapai dengan yang seharusnya dicapai;
- 3). melakukan tindakan perbaikan jika diperlukan.

Melalui pengawasan yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip pengawasan, diharapkan terjamin ketepatan pelaksanaan pembentukan Perda sesuai dengan prioritas yang ditetapkan, meningkatkan koordinasi dan efisiensi dalam penggunaan sumber daya dan membangun kepercayaan publik terhadap pembentukan Perda.

Pendapat dan uraian-uraian di atas mengisyaratkan bahwa Propemperda harus memperhatikan kesesuaian dengan perencanaan pembangunan daerah. Penyesuaian ini perlu dilakukan untuk memastikan bahwa Perda yang disusun akan mampu mendukung pembangunan daerah dan tidak sebaliknya menghambat pembangunan. Hambatan dari suatu Perda mungkin saja terjadi, misalnya, ketentuan Perda yang memberi beban bagi keuangan daerah atau masyarakat dalam skala yang besar dan tidak sesuai dengan perencanaan pembangunan dapat menjadi kendala yang menghambat pembangunan.

Orientasi kesejahteraan rakyat dan kepentingan rakyat, merupakan salah satu karakteristik pemerintahan yang baik (*good governance*). Adapun karakteristik lainnya yaitu demokrasi, partisipasi, akuntabilitas, transparansi, dan kerangka hukum. Begitu pula dalam penyusunan Propemperda, karakteristik *good governance*

harus bisa diwujudkan sebagai tanggung jawab dalam mengurus kepentingan masyarakat khususnya dalam pembentukan Perda. Dengan demikian maka konsekuensinya agar masyarakat dilibatkan dalam proses penyusunan Propemperda. Pelibatan masyarakat secara aktif akan membangun sistem penyelenggaraan pemerintahan yang akan berorientasi kepada kepentingan rakyat.

Di dalam negara demokrasi, rakyatlah yang menentukan hukum melalui wakil-wakilnya di parlemen yang dipilih langsung oleh rakyat sendiri. Kehendak mayoritas rakyat di dalam negara demokrasi menjadi kehendak negara, bahkan bisa menjadi hukum negara tanpa harus dipersoalkan baik buruknya. Jadi kehendak rakyat menjadi sumber hukum yang mengikat.⁴² Sebagai sumber hukum yang mengikat, kedudukan rakyat merupakan kedudukan yang tertinggi dan berdaulat.

A.4.c Mekanisme Penyusunan Propemperda

Pemerintah Daerah maupun DPRD dalam kegiatan pembentukan Perda, masing-masing harus mempunyai program. Dengan demikian penyusunan program tersebut pasti berbeda, sesuai kewenangan yang dimilikinya, dan kepentingannya masing-masing, jadi ada dua mekanisme dalam penyusunan program tersebut. Secara garis besar penyusunan Propemperda terbagi atas 5 tahapan, yaitu:⁴³

⁴² Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang Yang Responsif Dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila* (Drafting Responsive And Participative Regulation Based On Pancasila Law Idealism), Jurnal LEGISLASI INDONESIA Vol. 10 No. 03 - September 2013, hlm. 210

⁴³ Buku Pedoman Penyusunan dan Pengolahan Prolegda yang di keluarkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

- a. tahap inventarisasi;
- b. tahap seleksi;
- c. tahapan koordinasi antara Pemerintah Daerah dan DPRD;
- d. tahap penetapan; dan
- e. tahap penyebarluasan.

Propemperda sangat bermanfaat dalam pembangunan hukum di daerah.⁴⁴ Dengan adanya Propemperda maka pembangunan hukum daerah menjadi terarah, menyeluruh, dan terpadu. Oleh karena itu, penyusunan Propemperda harus sesuai dengan visi dan misi pembangunan daerah, atau cita-cita masyarakat sebagaimana tertuang dalam RPJPD, RPJMD dan RKPD. Artinya Propemperda tidak dilihat sebagai bentuk daftar keinginan semata, tetapi harus dilandasi jiwa dan kehendak untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan apa yang menjadi visi dan misi pembangunan daerah.

A.2.c1 Mekanisme Penyusunan Propemperda di DPRD

Penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD, dikoordinasikan oleh Bapemperda. Bapemperda dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya melakukan inventarisasi juga pengkajian atau evaluasi terhadap Perda yang berlaku maupun Rancangan Perda yang akan dibentuk. Langkah tersebut melalui kegiatan, yaitu:

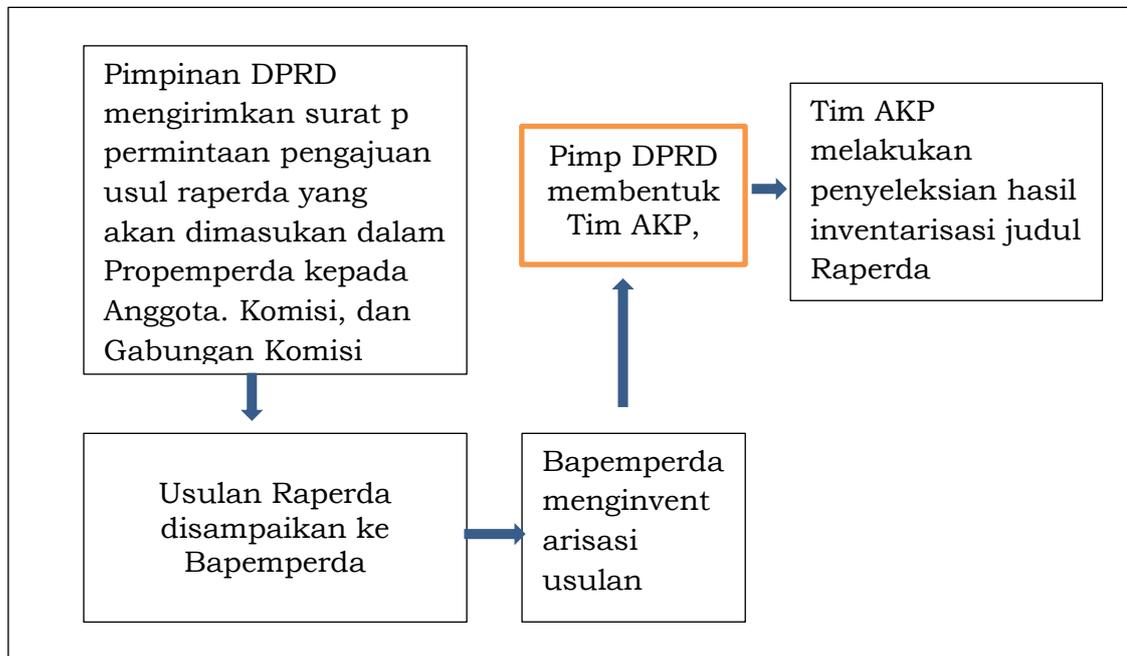
⁴⁴ Proses penyusunan program pembentukan perda sebagai wujud pembangunan hukum adalah rangkaian tahapan yang bermula dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan semua proses tersebut dilakukan oleh para aktor yang dalam sistem demokrasi modern disebut eksekutif (kepala daerah) dan "legislatif" (DPRD). Dalam sistem pembentukan perda yang demokratis, proses pembentukan perda tersebut memiliki tipe *bottom up*, yakni menghendaki bahwa materiil hukum yang dikehendaki merupakan pencerminan nilai dan kehendak rakyat.

- a. menginventarisasi seluruh Perda yang sudah ada untuk disusun melalui klasifikasi sebagai berikut:
 - 1) Perda yang sudah tidak berfungsi sebagai instrumen aturan hukum. Perda yang demikian perlu diusulkan untuk dicabut dan diganti dengan Perda yang baru;
 - 2) Perda yang sebagian materinya sudah tidak sesuai dengan kondisi sosiologis masyarakat atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sehingga Perda yang demikian perlu dilakukan perubahan atau diganti; dan
 - 3) Perda yang masih berlaku secara efektif.
- b. Perda yang harus dibuat, harus memperhatikan:
 - 1) adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, baik undang-undang ataupun peraturan pemerintah;
 - 2) adanya inisiatif dari Anggota DPRD maupun dari Pemerintah Daerah; dan
 - 3) adanya inisiatif rancangan Perda yang berasal dari masyarakat yang kemudian disalurkan melalui DPRD⁴⁵.

Bapemperda melakukan penyeleksian hasil inventarisasi Propemperda dari anggota, komisi dan gabungan komisi DPRD.

⁴⁵ Contoh Rancangan Perda inisiatif masyarakat atau lembaga di luar Pemerintahan Daerah, yang pernah terjadi di Kota Bandung, yaitu Rancangan Perda tentang Fasilitas P4GN. Usulan Rancangan Perda tersebut ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kota Bandung, untuk kemudian menjadi inisiatifnya.

Inisiatif pembentukan Perda dari DPRD, dapat digambarkan sebaaimana skema di bawah ini.



Usulan inisiatif tersebut kemudian oleh Tim AKP diinventarisasi dan diseleksi kemudian diusulkan untuk dimasukkan dalam daftar Rancangan Perda dalam Propemperda.

Kriteria penyeleksian usulan Propemperda

melakukan penilaian terhadap berkas yang dilampirkan (berkas: penjelasan singkat, maksud, tujuan, sasaran, dan dampak perda bagi masyarakat)	mensinergikan dengan urusan wajib dan urusan pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
TIM AKP	
mensinergikan dengan prioritas pembangunan daerah	mensinergikan dengan kebutuhan masyarakat

Gambaran skema di atas, yaitu AKP dilakukan dengan cara antara lain:

- a. penilaian terhadap berkas yang dilampirkan;
- b. mensinergikan dengan urusan wajib dan urusan pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. mensinergikan dengan prioritas pembangunan daerah; dan
- d. mensinergikan dengan kebutuhan masyarakat.

AKP dapat dilakukan oleh Tim yang dibentuk dengan Keputusan Pimpinan DPRD. Tim AKP dapat melibatkan: Tim AKP di lingkungan DPRD, dapat meliputi:

1. Unsur Anggota DPRD;
2. Instansi yang terkait;
3. Kelompok Perancang Peraturan perundang-undangan dan Analisis Hukum di Sekretariat DPRD;
4. Kelompok pakar atau tim ahli; dan/ atau
5. Unsur lain sesuai kebutuhan (*stakeholder*).

AKP dilaksanakan antara lain dalam bentuk:

- a. forum diskusi publik;
- b. forum dialog;
- c. seminar;
- d. lokakarya; atau
- e. rapat terbatas dan/atau konsultasi.

AKP dilakukan untuk menentukan kelayakan Propemperda. Berdasarkan hasil AKP, maka Bapemperda menyusun rancangan Propemperda per tahunan berdasarkan skala prioritas. Rancangan dimaksud kemudian dibahas bersama dengan Pemerintah Daerah

untuk disepakati. Rancangan kesepakatan dibawa ke Badan Musyawarah, selanjutnya dibawa ke Rapat Paripurna DPRD untuk memperoleh persetujuan.

A.2.c2 Mekanisme Penyusunan Propemperda di Pemerintah Kabupaten/Kota

Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah menugaskan Kepala Perangkat Daerah untuk mengajukan daftar Rancangan Perda yang akan dimasukkan kedalam Propemperda. Usulan dari Perangkat Daerah disampaikan kepada Sekretaris Daerah melalui Bagian Hukum. Usulan tersebut harus dilengkapi dengan berkas berupa deskripsi/penjelasan singkat tentang dasar pembentukan, maksud, tujuan, sasaran dan dampak perda bagi masyarakat.

Selanjutnya setelah tersusunnya daftar hasil inventarisasi, Bagian Hukum melakukan penentuan skala prioritas. Bagian Hukum dalam melaksanakan kegiatan penyusunan Propemperda ini, dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan untuk ditetapkan dalam Propemperda, harus dilengkapi dengan penjelasan/keterangan yang memuat uraian:

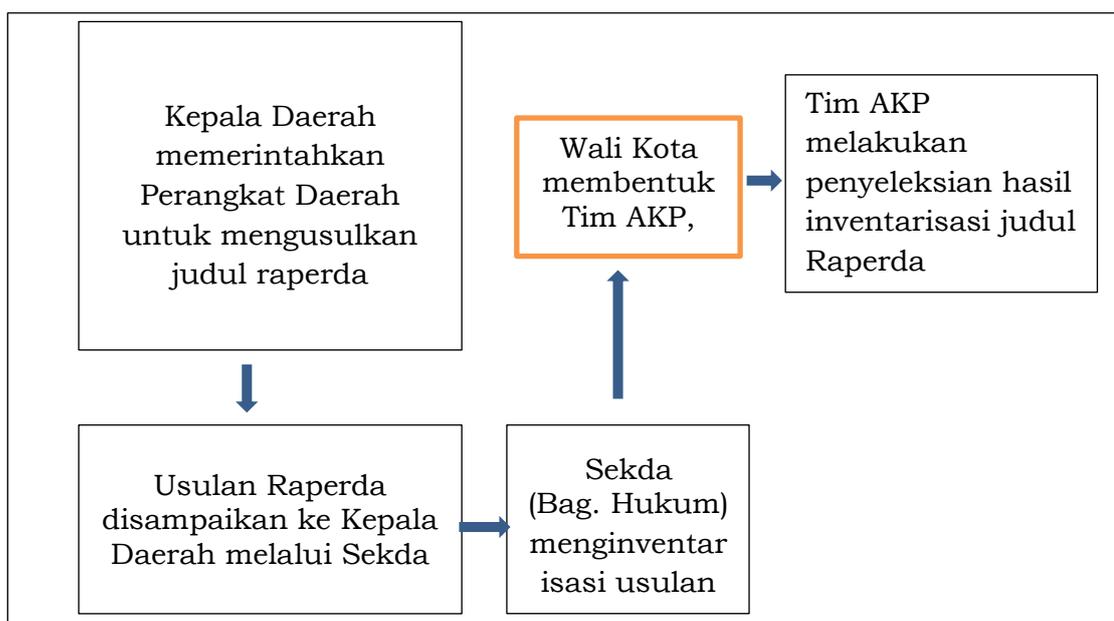
- a. judul rancangan peraturan daerah;
- b. pemrakarsa rancangan peraturan daerah;
- c. latar belakang pengaturan;
- d. dasar hukum pengaturan; dan
- e. tujuan dan arah pengaturan.

Penyeleksian untuk penetapan daftar Rancangan Perda yang akan dimasukkan dalam Propemperda, dilaksanakan dengan AKP (Analisis Kebutuhan Perda). AKP dilakukan dengan cara, antara lain:

- a. penilaian terhadap berkas yang dilampirkan;
- b. mensinergikan dengan urusan wajib dan urusan pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. mensinergikan dengan prioritas pembangunan daerah; dan
- d. mensinergikan dengan kebutuhan masyarakat.

AKP dapat dilakukan oleh Tim yang dibentuk dengan Keputusan Kepala Daerah.

Hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah disampaikan oleh Bagian Hukum kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Selanjutnya Kepala Daerah menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD.



Tim AKP di lingkungan Pemerintah Kota Bandung, dapat meliputi:

1. Unsur perangkat daerah yang membidangi perencanaan pembangunan daerah;
2. Instansi dan/ atau perangkat daerah yang terkait;
3. Kelompok Perancang Peraturan perundang-undangan dan Analisis Hukum Pemda;
4. Kelompok pakar atau tim ahli; dan/ atau
5. Unsur lain sesuai kebutuhan (*stakeholder*).

Tim AKP dibuat sebelum terbentuknya Perda dan merupakan hal wajib, merunut kepada perintah dari Dirjen OTDA. Baik DPRD maupun Pemerintah Daerah memiliki tim AKP tersendiri, tugasnya yaitu merumuskan naskah, tinjauan-tinjauan teoritis, dan lainnya.⁴⁶

Kriteria penyeleksian usulan Propemperda

melakukan penilaian terhadap berkas yang dilampirkan (berkas: penjelasan singkat, maksud, tujuan, sasaran, dan dampak perda bagi masyarakat)	mensinergikan dengan urusan wajib dan urusan pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
TIM AKP	
mensinergikan dengan prioritas pembangunan daerah	mensinergikan dengan kebutuhan masyarakat

⁴⁶ Pendapatnya Amil dari Biro Hukum Kemendagri, yang disampaikan pada saat konsultasi Pimpinan DPRD Kabupaten Bengkalis dan Sekretariat DPRD Kabupaten Bengkalis, <https://dprd.bengkaliskab.go.id/web/detailberita/7283/pimpinan-dprd-bersama-ketua-bapemperda-pertanyakan-petunjuk-teknis-akp-ke-kemendagri-ri>, diakses pada tanggal 24 Maret 2021.

A.5 Analisis Kebutuhan Perda

Menurut Dirjen OTDA Kemendagri, AKP dimulai dengan tahapan identifikasi kebutuhan yang berbasis 32 urusan (yang terdiri dari 6 urusan wajib pelayanan dasar, 18 urusan wajib non pelayanan dasar dan 8 urusan pilihan). Hal itu dilakukan dalam rangka pembinaan dan pengawasan umum pemerintah daerah dan sekaligus penjaminan mutu pembentukan Perda.⁴⁷ Idealnya ketigapuluh dua urusan tersebut harus menjadi dasar penentuan prioritas kebutuhan pembentukan Perda, bukan alasan politis.

Adapun mekanisme AKP meliputi tahapan identifikasi tema Perda apa saja yang harus menjadi prioritas, selanjutnya ada tahapan yang disebut pengukuran dan penetapan skala prioritas pembentukan Perda. Dalam tahapan ini, melalui mekanisme skoring (pembobotan), dengan indikator yang mengacu pada ketentuan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Hal tersebut meliputi: perintah perundang-undangan yang lebih tinggi, keselarasan dengan Rencana Pembangunan Daerah (RPJMD), keselarasan dengan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan selaras dengan aspirasi masyarakat.

Langkah tersebut mengacu kepada surat Kementerian Dalam Negeri Nomor: 188.34/6458/Otda tanggal 26 Desember 2019 perihal Petunjuk Teknis Analisis Kebutuhan Peraturan Daerah (AKP) dimana penetapan Propemperda yang ditetapkan oleh DPRD bersama

⁴⁷ <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/20628/Plt-Dirjen-Otda-Tekankan-Perlunya-Mekanisme-Analisis-Kebutuhan-Peraturan-Daerah-AKP>, diakses pada tanggal 24 Maret 2021.

Pemerintah Daerah setiap tahun harus rasional sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah.

AKP ini merupakan acuan agar Perda yang dihasilkan memiliki instrumen yang baik, benar, sempurna dan berguna bagi masyarakat. Melalui mekanisme AKP, akan dilakukan identifikasi tema Perda apa saja yang harus menjadi prioritas, selanjutnya ada tahapan yang disebut pengukuran dan penetapan skala prioritas pembentukan Perda.

Dengan AKP yang tepat politik hukum yang sesuai dengan kepribadian Indonesia⁴⁸, maka akan terhindarkan terbentuknya Peraturan Daerah yang sekedar mengadopsi secara utuh dari suatu daerah lain, atau Peraturan Daerah yang dibentuk hanya karena keinginan atau kepentingan kelompok tertentu saja, tanpa mempertimbangkan kondisi kultur masyarakat setempat. Melalui AKP akan dapat dihindarkan Peraturan Daerah yang tidak efektif atau tidak dapat dijalankan bahkan harus dibatalkan, padahal dalam pembentukan suatu peraturan daerah memerlukan banyak tenaga, waktu dan anggaran yang tidak sedikit.

⁴⁸ Politik hukum lebih dimaknai sebagai “kekuasaan bersama” (*power with*) yang lebih mengedepankan dimensi pencerahan, perlindungan dan pemberdayaan, bukan “kekuasaan atas” (*power over*) yang lebih mengedepankan dimensi dominasi, eksploitasi dan hegemoni. Politik hukum yang dikembangkan oleh bangsa Indonesia adalah hukum yang menolak adanya segregasi, eksploitasi dan diskriminasi sosial.

AKP, merupakan salah satu bentuk pelaksanaan dari *good principle of regulation making*. AKP juga merupakan bentuk dari *ex ante evaluation* yaitu analisis terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, yang jenisnya juga banyak modelnya seperti: RIA, ROCCUPI⁴⁹, dan banyak model lainnya. Semua model analisis tersebut dapat menginformasikan apakah tujuan pembentukan telah tercapai, mengenai manfaat dan dampak.

Dalam melaksanakan AKP, diperlukan adanya parameter. Parameter dalam AKP selain yang tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah, yaitu instrumen yang terdiri dari moral, sosiologis, dan yuridis. Dengan demikian perlu disusun pedoman bagi DPRD dan Pemerintah Kota Bandung dalam melakukan AKP. Pedoman tersebut akan menjadi buku manual yang paling tidak berisi: panduan bagi DPRD atau Pemerintah Kota Bandung dalam melakukan AKP; penjelasan langkah-langkah/urutan yang harus dilakukan dalam melakukan AKP; instrumen yang digunakan untuk melakukan AKP perlu dibangun berdasarkan peraturan perundang-undangan dan praktek-praktek terbaik dunia internasional.

A.6 Penganggaran Propemperda

Pelaksanaan progam akan berhasil apabila didukung oleh personal, perangkat dan penganggaran. Sesuai dengan namanya

⁴⁹ Rumus ROCCUPI dari An Seidman, yang mencakup 7 unsur yaitu (*rules, opportunity, capacity, communication, interest, procedure, ideology*).

program pembentukan Perda, maka penganggarannya berkaitan dengan APBD. Berdasarkan ketentuan keuangan daerah, maka program merupakan salah satu yang masuk dalam rincian belanja daerah atau masuk dalam APBD.⁵⁰ Mengingat hal itu maka penyusunan Propemperda pun harus memperhatikan siklus tahunan keuangan daerah.

Propemperda dalam pengelolaan keuangan daerah:

- a. sebagai unsur pendukung urusan pemerintahan
- b. anggarannya tercantum dalam program dukungan pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah, yang rinciannya di bawah ini:

Kode	Bid Ur	Prog	Keg.	Sub Keg.	Nomenklatur
4	02	03	2.01		Pembentukan Perda dan Peraturan DPRD
4	02	03	2.01	01	Penyusunan dan Pembahasan Program Pembentukan Peraturan Daerah

Gambaran di atas, menunjukkan bahwa Propemperda merupakan salah satu sub kegiatan dari kegiatan Pembentukan Perda dan Peraturan DPRD. Dengan kedudukannya seperti itu maka Propemperda merupakan salah satu prioritas pembangunan daerah adapun sasarannya mengacu atau tercantum dalam RPJMD. Namun

⁵⁰ Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, "APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja".

demikian pelaksanaannya tetap harus memperhatikan kepatutan, kewajaran, rasionalitas dan efektifitas.

Didalam Propemperda dapat tergambarkan capaian kinerja, dan sasaran kinerjanya. Adapun indikator kinerjanya yaitu ukuran keberhasilan yang akan dicapai meliputi masukan, keluaran, dan hasil dari Propemperda. Adapun tolok ukur kinerja Propemperda, yaitu ukuran prestasi kerja yang akan dicapai dari keadaan semula dengan mempertimbangkan faktor kualitas, kuantitas, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan dari Propemperda tersebut. Sedangkan sasaran kinerja merupakan hasil yang diharapkan dari Propemperda yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Penyusunan Norma

Kajian ini fokus pada peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Perundang-undangan yang dikaji tidaklah akan dijadikan dasar hukum dalam pembentukan peraturan yang disusun ini. Hal itu sesuai dengan ketentuan Lampiran II angka 28 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun yang akan dijadikan dasar hukum dalam pembentukan peraturan ini, yaitu peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan atau dasar dari substansi Peraturan DPRD ini (akan dibahas lebih lanjut dalam Bab III)

Dalam penyusunan setiap peraturan perundang-undangan termasuk didalamnya penyusunan produk hukum daerah, maka harus berlandaskan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, di antaranya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dan peraturan perubahannya serta peraturan perundang-undangan lain terkait.

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas yaitu bahwa agar terjaga dan terjamin prinsip-prinsip tersebut ditaati dan dipatuhi dalam penyusunan suatu peraturan. Prinsip tersebut harus diterapkan dalam mekanisme penyusunan norma suatu peraturan sesuai dengan bentuknya. Maknanya untuk norma Perda tidak bisa memuat norma yang menjadi substansi Undang-Undang, atau peraturan yang lebih tinggi, hal ini berkaitan dengan jenis dan jenjang hierarki peraturan perundang-undangan.

Secara normatif, dalam proses penyusunan atau pembentukan peraturan perundang-undangan, yang perlu diperhatikan adalah jenis dan jenjang hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yaitu diantaranya:

1. Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

2. Pasal 8

- (1) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kemudian dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk pembentukan produk hukum daerah yang baik harus memperhatikan asas formal dan asas material, sebagai berikut:⁵¹

1. Asas-asas formal meliputi:
 - a. Asas tujuan yang jelas;

⁵¹ Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangannya Indonesia*, Ind-Hill.co., Jakarta, hlm. 13.

- b. Asas organ/lembaga yang tepat;
 - c. Asas perlunya peraturan;
 - d. Asas dapat dilaksanakan;
 - e. Asas konsensus.
2. Asas-asas material meliputi:
- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
 - b. Asas tentang dapat dikenali;
 - c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
 - d. Asas kepastian hukum;
 - e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Hal yang menyangkut dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik secara normatif tercantum dalam ketentuan Pasal 5 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu meliputi:

- a. Asas Kejelasan Tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas, yang hendak dicapai.
- b. Asas Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat, yaitu bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas Kesesuaian antara Jenis dan Materi Muatan, yaitu bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Asas Dapat Dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Asas Kejelasan Rumusan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas, dan

mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. Asas Keterbukaan, yaitu bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka, dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan mengenai substansi atau materi muatan suatu peraturan perundang-undangan, harus mengandung asas-asas sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu:

- a. Asas Pengayoman, yaitu bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas Kemanusiaan, yaitu bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas Kebangsaan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas Kekeluargaan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas Kenusantaraan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas Bhinneka Tunggal, yaitu bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- g. Asas Keadilan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- i. Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- j. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain yang berkaitan dengan asas-asas formal dan materil yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, juga berkaitan dengan kedudukannya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah maka perlu pula memperhatikan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Ketentuan yang berkaitan dengan hal tersebut, diantaranya: mengenai kewenangan dari si pembuat penetapan, dan penggunaan wewenang yang wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan AUPB (Asas Umum Pemerintahan Yang Baik).

AUPB, meliputi asas:⁵²

1. asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-

⁵² Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

2. asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:
 - a. kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
 - b. kepentingan individu dengan masyarakat;
 - c. kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing;
 - d. kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
 - e. kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat;
 - f. kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
 - g. kepentingan manusia dan ekosistemnya;
 - h. kepentingan pria dan wanita.
3. asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
4. asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan

dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

5. asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
6. asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
7. asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
8. asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan

C. Kajian Empirik Mengenai Tata Cara Penyusunan Propemperda

Kajian empirik dalam sebuah naskah akademik merupakan substansi yang sangat penting dalam rangka mendapatkan fakta atau keadaan nyata dalam masyarakat atas suatu permasalahan yang

menjadi perhatian atau fokus dalam penyusunan peraturan termaksud. Diungkapkan oleh Ann Seidman bahwa teori perundangundangan menuntun penyusun rancangan peraturan perlu mengumpulkan dan menilai bukti yang diperlukan untuk memastikan bahwa suatu rancangan peraturan tidak hanya bertumpu pada logika abstrak, akan tetapi juga pada fakta-fakta.⁵³

Mendasarkan kepentingan untuk mendapatkan fakta-fakta tersebut maka Penyusun Naskah Akademik akan melakukan kajian berkaitan dengan penyusunan Propemperda tersebut tidak sekedar di lingkungan Pemerintahan Daerah di Provinsi Jawa Barat, namun juga dapat melihat di luar Provinsi Jawa Barat. Fakta-fakta yang dilihat bersifat data hukum primer berupa Perda yang sudah berlaku.

Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Jawa Barat, baru beberapa kabupaten/Kota yang telah memiliki Perda mengenai Tata Cara Penyusunan Propemperda, diantaranya yaitu: Pemerintah Kota Tasikmalaya dengan Perda Nomor 7 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Adapun pemerintah daerah di luar Provinsi Jawa Barat yang telah memiliki Perda mengenai Tata Cara Penyusunan Propemperda, diantaranya yaitu:

1. Pemerintah Provinsi Bangka Belitung, dengan Perda Nomor 6 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;

⁵³ Seidman, Ann et all, 2000, *Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, Universitas of San Fransisco School of Law Indonesia Program. (diterjemahkan oleh: Johanes Usfunan, Endah P. Wardhani dan Ningrum Sirait).

2. Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, dengan Perda Nomor 6 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
3. Pemerintah Provinsi Jambi, dengan Perda Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;

Sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota, yang telah memiliki Perda khusus tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, diantaranya yaitu:

1. Pemerintah Kabupaten Kulonprogo Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan Perda Nomor 3 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
2. Peraturan Daerah Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat, dengan Perda Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
3. Pemerintah Kabupaten Kepahiang Provinsi Bengkulu, dengan Perda Nomor 7 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
4. Pemerintah Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara, dengan Perda Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
5. Pemerintah Kabupaten Lingga Kepulauan Riau, dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
6. Pemerintah Kabupaten Banggai Kepulauan Provinsi Sulawesi Tengah, dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan

Nomor 6 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;

7. Pemerintah Kabupaten Tojo Unauna Provinsi Sulawesi Tenggara, dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tojo Unauna Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
8. Pemerintah Kota Dumai Provinsi Riau, dengan Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor .. Tahun 2020 tentang Tata cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Selain daerah yang telah memiliki Perda tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, sebagaimana diuraikan di atas, ada pula beberapa daerah yang akan segera membahas Rancangan Perda tersebut pada tahun 2021, diantaranya yaitu: Pemerintah Kabupaten Tulangbawang Provinsi Lampung.⁵⁴

Sebenarnya Kabupaten/Kota yang ada di lingkungan Provinsi Jawa Barat, banyak yang telah memiliki aturan mengenai tata cara penyusunan Propemperda, hanya saja ketentuannya berada pada Perda mengenai Pembentukan Perda atau Perda mengenai Pembentukan Produk Hukum Daerah, seperti contoh:

1. Kota Cimahi, memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Adapun tata cara penyusunan Propemperdanya (prolegda) dimuat dalam ketentuan Pasal 16 sampai dengan Pasal 29, yaitu meliputi: ketentuan umum mengenai tata cara penyusunan Propemperda

⁵⁴ <https://harianmomentum.com/read/29137/dprd-tulangbawang-setujui-Propemperda-2021>, diunduh pada tanggal 1 Januari 2021.

dari pasal 16 sampai dengan Pasal 22, dan mengenai tata cara penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Kota Cimahi dimuat pada Pasal 23 sampai dengan Pasal 26, sedangkan tata cara penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD Kota Cimahi dimuat pada Pasal 27 dan Pasal 29. Istilah yang dipakai menggunakan istilah program legislasi daerah mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, bukan menggunakan istilah Propemperda yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

2. Kota Bogor, memiliki Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Tata cara penyusunan Propemperdanya dimuat dalam ketentuan Pasal 12 sampai dengan Pasal 16, yaitu meliputi: tata cara penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Kota Bogor yang dimuat pada Pasal 12 sampai dengan Pasal 14, serta tata cara penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD Kota Bogor yang dimuat pada Pasal 15 dan Pasal 14;
3. Kabupaten Cirebon, memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah. Tata cara penyusunan Propemperdanya dimuat dalam ketentuan Pasal 8 sampai dengan Pasal 17;
4. Kabupaten Bekasi, memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Tata cara penyusunan Propemperdanya dimuat dalam ketentuan Pasal 15 sampai dengan Pasal 20;

5. Kabupaten Karawang, memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 6 Tahun 2017 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Tata cara penyusunan Propemperdanya dimuat dalam ketentuan Pasal 11 sampai dengan Pasal 15, yaitu meliputi: tata cara penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Kabupaten Karawang yang dimuat pada Pasal 11 sampai dengan Pasal 10, serta tata cara penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD Kabupaten Karawang yang dimuat pada Pasal 12 dan Pasal 15;
6. Kabupaten Majalengka, memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Majalengka Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Daerah. Tata cara penyusunan Propemperdanya dimuat dalam ketentuan Pasal 8 sampai dengan Pasal 16, yaitu meliputi: tata cara penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Kabupaten Majalengka yang dimuat pada Pasal 8 sampai dengan Pasal 10, serta tata cara penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD Kabupaten Majalengka yang dimuat pada Pasal 11 dan Pasal 14;

Hal yang berbeda sekali terjadi di Kota Bekasi Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung, Kabupaten Bulukumba Provinsi Sulawesi Selatan, ternyata mereka mengatur pembentukan produk hukum daerah atau tata cara penyusunan Propemperda dengan hanya Peraturan Kepala Daerah, yaitu Peraturan Wali Kota Bekasi Nomor 51 Tahun 2018 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Bupati Pesawaran Nomor 11 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Pesawaran, dan Peraturan Bupati Bulukumba Nomor 14 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda.

Dalam perhitungan hanya ada beberapa provinsi dan kabupaten/kota yang telah memiliki Perda khusus mengenai Tata Cara Penyusunan Propemperda. Merekalah yang sudah tepat dan benar menjalankan perintah dari Pasal 16 ayat (3) juncto Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah. Ketentuan tersebut memerintahkan secara khusus harus membentuk Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda. Hal tersebut dapat dilihat dari redaksi yang digunakannya “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda provinsi diatur dengan Perda provinsi”. Penggunaan kata “dengan” mengisyaratkan pendelegasian harus pada peraturan yang khusus mengatur materi yang didelegasikan tersebut, berbeda apabila menggunakan kata “dalam” maka peraturan yang mengaturnya bisa memuat materi-materi yang lebih umum, tidak hanya satu materi pendelegasian.⁵⁵

Mengenai peraturan pembentukan produk hukum daerah, dan tata cara penyusunan Propemperda, ternyata Pemerintah Kota Bandung tertinggal sekali. Disebutkan tertinggal karena di Bandung

⁵⁵ Lihat ketentuan Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, nomor 204 sampai dengan 216.

terakhir Perda yang mengatur hal tersebut ada pada Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 05 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah, dan kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota Bandung Nomor 1000 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Walikota, Peraturan Bersama, Keputusan Walikota, dan Instruksi Walikota.

Mengapa disebutkan tertinggal karena kedua peraturan tersebut mengacu kepada:

- a. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Produk Hukum Daerah;
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk dalam Hukum Daerah; dan
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Dengan memperhatikan keseluruhan peraturan yang menjadi dasar dari kedua peraturan yang mengatur pembentukan produk hukum daerah di lingkungan Pemerintahan Kota Bandung, selanjutnya dilakukan perubahan atau penggantian peraturan tersebut, guna menyesuaikan dengan peraturan perundang-

undangan yang berlaku saat ini. Landasan yuridis dari peraturan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Bandung, semuanya sudah tidak berlaku.

Saat ini pedoman yang dipakai oleh Pemerintahan Daerah Kota Bandung dalam merencanakan dan menyusun produk hukum daerah, mengacu langsung kepada ketentuan yang ada diantaranya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah.

C.1 Praktik Penyusunan Propemperda

Meskipun Pemerintahan Daerah Kota Bandung tidak memiliki peraturan lokal yang mengatur tata cara pembentukan produk hukum daerah, dan tata cara penyusunan Propemperda, bukan berarti tidak menghasilkan Perda. Dalam hal ini Pemerintahan Daerah Kota Bandung, nampaknya langsung mempedomani peraturan yang diterbitkan dari pusat. Kondisi seperti itu dapat memungkinkan terjadinya ketidaktepatan dalam menjalankan prosedur dan mekanisme yang ada. Kerisnikan demikian dapat menyebabkan ketidakberlakuan dari produk hukum daerah yang

dibuat karena ada kesalahan prosedur dan mekanisme yang dilaksanakan. Mudah-mudahan asumsi itu tidak terjadi.

Meskipun belum mempunyai Perda khusus tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda dan Perda tentang Pembentukan Peraturan Daerah atau Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pemerintahan Daerah Kota Bandung dalam melaksanakan pembentukan produk hukum daerah selalu mengikuti dan mempedomani peraturan perundangundangan yang berlaku. Hal demikian dapat terlihat dalam tahapan penyusunan Perda, Peraturan DPRD, maupun Peraturan Wali Kota atau Peraturan Bersama Kepala Daerah, semuanya berjalan lancar. Namun demikian alangkah baiknya apabila kita menjalankan perintah hukum yang ada di Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah, untuk mempunyai Perda khusus tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda.

Salah satu kekurangan yang masih dihadapi oleh DPRD Kota Bandung maupun Pemerintah Kota Bandung, yaitu masih belum dibentuknya Tim AKP, padahal sudah diwajibkan agar dibentuk sejak terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah. Tim yang ada sekarang namanya Tim Lembaran Kota, hal itu sudah tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain itu juga Propemperda yang telah tersusun belum begitu intens melibatkan masyarakat. Pelibatan masyarakat harus menjadi kebutuhan agar Perda yang terbentuk, benar-benar mewujudkan harapan-harapan masyarakat.

C.2 Materi Ketentuan Tata Cara Penyusunan Propemperda

Secara empirik materi yang dimuat dalam Tata Cara Penyusunan Propemperda pada beberapa Perda yang sudah dikaji, dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. diktum menimbanginya, yaitu bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 39 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 16 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
- b. materi pokok dalam batang tubuh, paling tidak meliputi:
 1. asas penyusunan; tujuan dari pengaturan tata cara penyusunan Propemperda ini;
 2. muatan Propemperda, yaitu: judul rancangan Peraturan Daerah; materi yang diatur; dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya yaitu keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah;
 3. jangka waktu Propemperda;

4. tata cara penyusunan Propemperda, meliputi tata cara yang dilaksanakan oleh DPRD, dan yang dilaksanakan Pemerintah Daerah;
5. seleksi substantif dan penentuan skala prioritas usulan untuk Propemperda, serta keikutsertaan instansi vertikal terkait seleksi substantif dan penentuan prioritas sesuai dengan: kewenangan; materi muatan; atau kebutuhannya;
6. peran serta masyarakat dalam penyusunan Propemperda;
7. tata cara penyusunan Propemperda antara DPRD dengan Pemerintah Daerah;
8. penetapan Propemperda;
9. pelaksanaan Propemperda;
10. daftar kumulatif terbuka;
11. Rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda;
12. perubahan Propemperda;
13. penyebarluasan Propemperda;
14. pembinaan dan pengawasan;
15. pendanaan proses penyusunan Propemperda; dan
16. sanksi administratif;

Pokok-pokok materi yang dimuat dalam beberapa Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, yang dikaji oleh penyusun naskah akademik ini, pada dasarnya seperti yang diuraikan di atas, dengan beberapa perbedaan yang tidak signifikan, hanya berkaitan dengan: judul, dan tata letak pasal semata. Judul Perda ada yang tidak sepenuhnya mengikuti arahan Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, karena menggunakan judul sendiri, seperti:

1. Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat, judulnya Pengelolaan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
2. Kabupaten Lingga Kepulauan Riau, judulnya Pedoman Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
3. Kabupaten Banggai Kepulauan Provinsi Sulawesi Tengah, judulnya Pedoman Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah; dan
4. Kabupaten Tojo Unauna Provinsi Sulawesi Tenggara, judulnya Pedoman Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Selain judul ada juga yang sangat berbeda yaitu di Perda Provinsi Sumatera Barat, dimuat adanya sanksi administratif yang diberikan kepada Pimpinan Perangkat Daerah yang tidak menyampaikan jawaban ke Sekretaris Daerah atas surat permintaan pengajuan usulan Rancangan Peraturan Daerah. Hal ini memang sangat beralasan untuk diatur sedemikian rupa karena memang secara fakta di lingkungan Pemerintah Kota Bandung pun, respon surat permintaan pengajuan usulan tersebut adakalanya tidak dijawab, sehingga dilakukan surat yang kedua atau bahkan yang ketiga, dan ternyata kadang beberapa Pimpinan Perangkat Daerah tetap tidak menjawab.

Fakta nyata sebagaimana terjadi di beberapa daerah adanya kelambatan dalam merespon Propemperda menunjukkan pengabaian dari Pimpinan Perangkat Daerah atas perintah yang diberikan oleh Sekretaris Daerah. Pengabaian perintah dalam proses administrasi

pemerintahan, wajar untuk diberikan sanksi administratif. Tindakan pengabaian tersebut diberikan sanksi sesuai dengan sanksi yang ada yaitu sanksi administratif.

Pencantuman sanksi administratif pada Perda ini merupakan salah satu upaya atau sarana dalam penegakan hukum atas Perda tersebut. Pemilihan sanksi administratif karena dipandang yang paling efektif dan yang paling tepat dikaitkan dengan lingkup substansi pengaturannya di bidang administrasi pemerintahan. Substansi Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda berkaitan dengan masalah administrasi pemerintahan, maka sanksi administratiflah yang paling tepat dan akan efektif bila dikenakan, karena sanksi administratif dapat diterapkan oleh pejabat administrasi.

Pengenaan sanksi akan memudahkan penegakan norma yang ada dalam Perda ini dan pada gilirannya memberikan kedayagunaan/kehasilgunaan dari Perda tersebut. Selain itu, pencantuman sanksi juga merupakan upaya agar seseorang menaati ketentuan Perda. Orang yang melakukan pelanggaran atas suatu norma (mengabaikan perintah pimpinan) memang sudah sepantasnya diberikan hukuman sesuai dengan berat/ringannya pelanggaran tersebut. Hukuman tersebut menjadi sepadan/tepat apabila orang tersebut memang secara sengaja melakukan pelanggaran berupa pengabaian perintah pimpinan. Orang yang melakukan pelanggaran secara sengaja dapat diasumsikan bahwa orang tersebut memang mempunyai niat/itikad tidak baik, sehingga orang tersebut pantas untuk mendapat hukuman/ganjaran yang setimpal.

Pemberian sanksi tersebut dapat diharapkan membuat jera seseorang untuk melakukan kembali pelanggaran berupa tindakan pengabaian perintah pimpinan tersebut. Dampak eksternalnya juga dapat mencegah pihak lain untuk melakukan pelanggaran hukum yang sama. Dengan adanya ancaman berupa sanksi diharapkan orang tidak akan melakukan pelanggaran hukum atau pengabaian perintah pimpinan.

C.3 Praktik Penyelenggaraan Propemperda

Meskipun telah ada Propemperda dalam penyelenggaraannya belum sepenuhnya dapat mendorong terlaksananya Propemperda yang efektif dan efisien. Hal demikian nampak dari terjadinya tindakan yang tidak sejalan dengan Propemperda yang telah disepakati bersama, misalnya penarikan oleh Kepala Daerah atas suatu Rancangan Perda yang telah masuk dalam Propemperda tanpa didasarkan alasan yang kuat dan sah.⁵⁶ Sering terjadinya kondisi yang mengakibatkan tidak dapat diselesaikan pembahasan pada tahun anggaran berjalan, sehingga pembahasannya harus menyeberang ke tahun berikutnya atau “*carry over*” dimana rencana legislasi tahun sebelumnya ditarik ke tahun berikutnya, atau bahkan ditarik kembali oleh Pemerintah Daerah. Kondisi tersebut sangat mempengaruhi pada Propemperda tahun berikutnya, karena adanya

⁵⁶ Terjadi di Kota Bandung, pada Propemperda Tahun 2020 dimana pemerintah daerah menarik 2 (dua) rancangan perda, serta mengajukan 2 (dua) rancangan perda lainnya sebagai penggantinya. Selain itu merubah jadwal pengajuan, yang semula ditetapkan di periode ketiga, dialihkan ke periode kedua dipercepat, dan sebaliknya yang di periode kedua dialihkan ke periode ketiga. Hal ini menunjukkan bahwa di lingkungan pemerintah daerah, perencanaannya kurang akurat.

tunggakan (*back log*) dari rencana yang tidak mampu tertangani dan terselesaikan. Kondisi demikian harus memperhatikan realisasi Propemperda dengan Perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan Perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya. Artinya apabila yang diusulkan 10 ternyata yang ditetapkan hanya 4 (empat) maka untuk tahun yang akan datang hanya bisa diusulkan 5 (lima) yaitu penambahan 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah Perda yang bisa ditetapkan.

Memperhatikan empirik pelaksanaan Propemperda, simpulannya ternyata belum berjalan sebagaimana yang diharapkan sesuai dengan target yang ditentukan dan skala prioritas yang ada. Kondisi demikian diantaranya karena adanya kelemahan pada faktor sumber daya manusia khususnya masih kekurangan pejabat fungsional tertentu, seperti perancangan peraturan perundang-undangan dan analisis hukum.

D. Kajian Implikasi Penerapan Tata Cara Penyusunan Propemperda

Dengan akan hadirnya Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda akan memberikan regulasi yang akan mengarahkan mekanisme dan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam perencanaan program pembentukan Perda secara terencana, terpadu dan sistematis. Kehadiran Perda ini diperlukan sebagai pedoman yang akan menjadi sarana dalam memfasilitasi terwujudnya pelaksanaan

rencana-rencana pembentukan Perda secara benar-benar tepat, terkontrol, dan dapat direalisasikan sesuai dengan skala prioritas.

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

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

Selain itu karena dalam penyusunan Propemperda harus ada pelibatan masyarakat, maka perlu penganggaran yang lebih mendukung tidak sekedar besaran anggaran saat ini, artinya ada kebutuhan penambahan anggaran. Pelibatan masyarakat tersebut, antara lain dalam bentuk :

- a. forum diskusi publik;
- b. forum dialog;
- c. seminar;
- d. lokakarya; atau
- e. rapat terbatas dan/atau konsultasi.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERKAITAN DENGAN PENYUSUNAN PROPEMPERDA

Naskah Akademik suatu Rancangan Perda menjadi dasar perancangan dan perumusan norma dari suatu Rancangan Perda yang bersangkutan. Salah satu aspek penting yang harus dilakukan dalam pengkajian untuk Naskah Akademik yaitu evaluasi dan analisis peraturan perundangundangan yang terkait dengan materi Rancangan Perda yang akan dibentuk. Hal itu dilakukan dalam rangka pengkajian mengenai keterkaitan suatu Rancangan Perda dengan peraturan perundang-undangan lainnya, serta untuk mencegah terjadinya tumpang tindih atau melanggar ketentuan yang lebih atas.

Legalitas dan legitimasi suatu Perda tidak hanya ditentukan oleh materi muatan Perda yang telah bersesuaian dengan aturan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum, tetapi keabsahan suatu Perda juga sangat ditentukan oleh prosedur pembentukannya, termasuk tahapan-tahapan yang harus dilalui serta persyaratan-persyaratan lainnya yang ditentukan dalam peraturan perundangundangan. Mendasarkan hal tersebut maka tidak berlebihan apabila dalam bab ini akan menganalisis dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Tata Cara Penyusunan Propemperda.

Evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolok ukur sehingga

diperoleh hasil yang menggambarkan obyek dimaksud. Adapun Analisis merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, penjabaran dan atau pengkajian yang merupakan tahapan yang dilakukan guna memecahkan suatu persoalan (*a quo* Tata Cara Penyusunan Propemperda).

Tujuan dilakukannya evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundangundangan hakikatnya adalah guna memperoleh suatu gambaran norma-norma hukum yang mendukung atau memerintahkan pengaturan Tata Cara Penyusunan Propemperda dalam satu Perda. Kegiatan ini berguna untuk menjadi bahan dan menilai apakah materi muatan dari suatu Rancangan Perda sudah sesuai atau memenuhi ketentuan yang ada, juga sudah sinkron atau tidak. Kegiatan ini dimaksudkan sebagai upaya mensinkronisasi dan mengharmonisasikan (baik secara vertikal maupun horisontal) materi muatan Rancangan Perda dengan peraturan perundangundangan yang ada. Hal itu agar pengaturan dalam Perda ini komprehensif dan integratif sehingga dapat menghindarkan dari konflik hukum yang mungkin timbul, atau bahkan bertentangan, sehingga berpotensi digugat dengan *judicial review* di Mahkamah Agung.

Ada beberapa model kajian evaluasi dan analisis yang dapat dilakukan, diantaranya: inventarisasi peraturan perundangundangan terkait; tabel/tabulasi/matriks; dan kajian mendalam atas pelaksanaan suatu peraturan perundangundangan. Adapun yang kami lakukan dalam penyusunan naskah akademik saat ini, yaitu kajian atas peraturan perundangundangan yang terkait dengan Tata Cara Penyusunan Propemperda.

Uraian pada Bab III Naskah Akademik ini pada dasarnya memuat dua hal utama yakni: Pertama, proses evaluasi atau penilaian terhadap beberapa bagian atau keseluruhan dari materi muatan suatu Undang-Undang dan peraturan terkait tersebut; Kedua, analisis dilakukan dengan suatu metode atau dasar analisis yang antara lain berbasis pada teori perundangundangan.

A. Undang-Undang Dasar 1945

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

Begitu pula dengan eksistensi Perda, menurut UUD 1945 hasil amandemen, Perda sudah dikukuhkan secara konstitusional sebagai salah satu peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Ketentuan tersebut menjadi dasar yuridis bagi daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam hal ini terjadi pemencaran kewenangan (*spreiding van machten*) dalam membentuk peraturan perundang-undangan kepada daerah otonom, inilah yang salah satunya menghasilkan bentuk peraturan berupa Perda. Perda dimaksud bukan sekadar peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan di atasnya, akan tetapi lebih dari itu harus

mampu menyerap dan menampung kondisi khusus daerah untuk kemandirian daerah (*zelfstandingheid*) dan aspirasi masyarakat lokal. Hal itu menjadi ciri utama (sebagai pengenal) adanya satuan pemerintahan otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya secara mandiri.

Konsep otonomi memberikan kekuasaan pada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Namun demikian otonomi harus diselenggarakan dan dijalankan pada jalur yang telah ditetapkan, yaitu pemerintahan daerah harus semakin melayani, dan yang terpenting tidak mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang luas tersebut tentunya harus dipahami sebagai sarana yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dalam rangka mencapai kesejahteraan dan keadilan sosial.⁵⁷ Dalam upaya tersebut, pemerintah daerah membutuhkan peraturan perundangan yang disebut Perda untuk mengatur persoalan yang timbul di daerah sesuai dengan keistimewaan daerah masing-masing menuju terwujudnya cita-cita daerah. Perda juga dikenal dengan “local rule” (aturan lokal), yakni sebagai “*a rule based on the physical condition of a state and the character, costum, and beliefs of its people*” atau peraturan yang berlaku berdasarkan kenyataan fisik atau kondisi, karakter, dan kebiasaan masyarakat atau orang-orang di suatu daerah.

⁵⁷ Rujukan pelaksanaannya diatur diantaranya pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, yaitu bahwa materi pengaturan dalam Perda berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

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

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

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

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan diatur serangkaian asas yang harus

dipedomani dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu meliputi asas: kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Adapun menyangkut materinya diatur dalam Pasal 6, harus mencerminkan asas:

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

Kedua pasal yaitu Pasal 5 dan Pasal 6 tersebut, merupakan norma yang harus menjadi pedoman atau rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Selain asas-asas yang disebutkan dalam kedua pasal tersebut, secara ilmu pengetahuan perundang-undangan juga harus memperhatikan asas-asas umum lainnya, seperti: *lex posterior derogat legi priori* atau *lex posterior derogat legi anteriori* yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama; atau *lex specialis derogate legi generali*, peraturan perundang-undangan yang khusus lebih didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang umum; dan *lex*

superior derogat legi inferior peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

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

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

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

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

Sebagaimana dijelaskan di atas, Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, dimana menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, terdapat 7 (tujuh) jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang meliputi: Undang-Undang Dasar 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang atau Perpu; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Melihat hierarki tersebut, Perda Kabupaten/Kota memiliki kedudukan yang paling rendah dibanding dengan peraturan perundangundangan yang lainnya, dimana Perda Kabupaten/Kota tersebut berada pada urutan ke 7 (tujuh). Hal tersebut berbeda dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menempatkan Peraturan Desa di bawah Perda Kabupaten/Kota. Menurut Zainal Arifin Hoesin, walaupun Perda berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan tetapi keberadaannya harus tetap dalam kerangka pelaksanaan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵⁸

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

⁵⁸ Zainal Arifin Hoesin, 2009 *Judicial Review Di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta. hhm 272.

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

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

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

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

dalam bentuk Undang-Undang (*statute/wet/act*), sedangkan produk DPRD adalah Perda yang berlaku lokal di suatu daerah.

Adanya rincian dari hierarki peraturan perundang-undangan, pada prinsipnya juga mempengaruhi materi muatan. Materi muatan ini sangat bergantung pada jenis, fungsi dan kedudukan peraturan perundang-undangan dalam hierarki tersebut. Materi muatan dari Undang-Undang pastilah berbeda dengan materi muatan Peraturan Pemerintah. Dari sekian perbedaan tersebut, persamaannya hanya dalam penerapan asas.⁵⁹

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

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

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

⁵⁹ Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, hal. 235

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

Kelanjutan dari norma Prolegda tersebut diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 pengaturan Prolegda Provinsi, dan Pasal 39 sampai dengan Pasal 41 pengaturan Prolegda Kabupaten/Kota. Ketentuannya bersifat pokok-pokoknya saja, dan untuk tahapan-tahapan penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota secara *mutatis mutandis* ketentuan yang diatur untuk penyusunan Prolegda Provinsi, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 40.

Penjabaran dan pengaturan teknis yang lebih khusus mengenai penyusunan Prolegda, dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Pemerintah Daerah harusnya dalam pengaturan penyusunan Prolegda ini tidak berbeda-beda dalam menerjemahkan menuangkannya dalam Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda/Prolegda. Semua pemangku kepentingan harus dapat

memahami bahwa Prolegda sebagai dasar dalam pembentukan Perda yang dibutuhkan dalam kurun waktu tahun anggaran tertentu. Dengan demikian maka Prolegda harus didasarkan pada analisis kebutuhan dan kondisi daerah, sehingga tidak akan ada lagi Perda yang tumpang tindih sebab Prolegda bisa dijadikan acuan terkait keperluan pembentukan Perda. Program pembentukan Perda dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan menggunakan istilah Prolegda.⁶⁰

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

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

⁶⁰ Berbeda dengan istilah yang dipakai dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Propemperda. Perubahan tersebut secara yuridis konstitusional, yuridis formal, dan teoritis sangat masuk akal, sehingga untuk selanjutnya istilah perencanaan pembentukan Perda menggunakan istilah Propemperda.

Keterpaduan kerja sama diantara dua organ tersebut harus bermula pada saat penyusunan Propemperda. Dalam mekanisme penyeleksian dalam penyusunan Propemperda sebatas pembahasan singkat seperti pembahasan usulan judul-judul besarnya saja, seperti penetapan target regulasi yang akan dihasilkan dalam satu tahun, karena pendalaman substansi rancangan perda akan ada di materi yang akan dibahas pada tahapan pembahasan di Panitia Khusus. Hasil kolaborasi mereka selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan DPRD, yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.⁶¹ Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.⁶²

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

Pasal 96

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶¹ Lihat ketentuan Pasal 151 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁶² Lihat ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, jo. Pasal 239 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Maksudnya sebelum penetapan APBD maka harus masuk dalam siklus penyusunan APBD yang dimulai dari RKPD, dan Penetapan KUA/PPAS, artinya Propemperda sebaiknya dimulai dari dimasukkannya kedalam rangkaian kegiatan tersebut.

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

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

Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan

Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan analisis legislatif dan tenaga ahli

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

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

C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, nampak bahwa kewenangan membentuk Perda adalah bukan dalam konsep kewenangan legislatif. Mengingat Perda adalah peraturan lokal, yang dibentuk oleh lembaga lokal dengan kekuatan berlaku hanya dalam lingkup wilayah saja, sehingga Perda tidak lazim disebut sebagai *statue/wet/act* atau undang-undang.

Karena, di dalam ketentuan UUD 1945, istilah undang-undang itu sendiri secara tegas merupakan istilah yang hanya terkait dengan produk legislatif yang dibentuk oleh DPR.⁶³

Peran DPRD dalam pembentukan Perda bukan sebagai organ legislatif, namun demikian perannya sangatlah penting dan menentukan, hal itu nampak dari penetapan Perda, dimana Kepala Daerah baru dapat menetapkan Perda setelah mendapat persetujuan DPRD, ini bermakna bahwa tidak berarti semua kewenangan membuat Perda ada pada Kepala Daerah dan DPRD hanya memberikan persetujuan. Dalam konteks ini DPRD memiliki kekuasaan yang juga menentukan dalam pembentukan Perda. DPRD dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan juga berhak mengadakan perubahan atas Ranperda yang diusulkan Kepala Daerah. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (*dicicive*). Tanpa persetujuan DPRD tidak akan ada Perda. Karena itulah tidak berlebihan kalau Pasal 136 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penetapan Perda dilakukan bersama-sama oleh Kepala Daerah dan DPRD.

Meskipun Perda kedudukannya bukan dalam kapasitas *wet/act* namun demikian Perda mempunyai beberapa fungsi dan kedudukan yang sangat penting yaitu: sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang

⁶³ Jimly Asshiddiqie, 2006, *op. cit.*, hlm. 24.

Pemerintahan Daerah; Perda merupakan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi pada tingkat daerah Perda sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah; dan sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah, sehingga dengan demikian Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

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

Dalam konteks pembentukan Perda, diatur bahwa perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam Propemperda. Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan Perda dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar

yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.⁶⁴

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

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

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

Dalam kerangka mendapatkan peraturan perundang-undangan yang baik maka organ pembentuk Perda yaitu Kepala Daerah dan DPRD, harus berjalan seiring dan saling melengkapi. Berdasarkan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, jo. Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah

⁶⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Buku Pedoman tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, 2012, hlm. 1. dalam http://bphn.go.id/data/documents/pedoman_penyusunan_prolegda.pdf diakses tanggal 01 Agustus 2016.

Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, diatur bahwa dalam melaksanakan tugas Kepala Daerah berwenang mengajukan Rancangan Perda dan menetapkan Perda tersebut yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD. Adanya ketentuan Pasal 65 dan Pasal 5 ayat (1) tersebut menunjukkan bahwa DPRD mempunyai peran penting dalam pembentukan Perda.

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

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

secara efektif dan efisien. Dalam tahapan tersebut masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis.

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

Pasal 238

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.
- (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis;
 - c. penghentian sementara kegiatan;
 - d. penghentian tetap kegiatan;
 - e. pencabutan sementara izin;
 - f. pencabutan tetap izin;
 - g. denda administratif; dan/atau
 - h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

Pasal 239

- (1) Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.
- (2) Program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka

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

Pasal 240

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

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

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

1. Ketentuan Pasal 17, mengatur:
 - a. Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
 - b. Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah⁶⁵, wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
 - c. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria, maka Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah tersebut.
 - d. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria,

⁶⁵ Kebijakan Daerah menurut penjelasan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah adalah Perda, Perkada, dan keputusan kepala daerah.

penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

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

2. Ketentuan Pasal 250 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 250

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

3. Ketentuan Pasal 251 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Agar tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan,

penJrusunan Perda dan Perkada berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri dan melibatkan ahli dan/atau instansi vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

- 4 Ketentuan Pasal 252 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 252

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

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, ada beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, juga mengalami

perubahan. Perubahan tersebut harus tetap dipedomani meskipun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, telah dinyatakan inkonstitusional namun masih berlaku selama 2 (dua) tahun setelah putusan dari Mahkamah Konstitusi.

D. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dijadikan salah satu bahan evaluasi dan analisis dalam Naskah Akademik Rancangan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, berkaitan dengan kewenangan Bapemperda. Bapemperda dalam penyusunan Propemperda merupakan lembaga atau organ yang berwenang untuk menyusunnya. Hal demikian sejalan dengan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan bahwa “Peraturan-perundangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau Pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”. Bapemperda dalam hal pembentuk Perda ini berwenang pula pada tahap perencanaan.

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

Pasal 13

- (1) Pendelegasian Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:

- a. diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
- b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
- c. merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.

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

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

Penyusunan Propemperda Kabupaten/Kota berhubungan dengan administrasi pemerintahan, yaitu badan atau pejabat pemerintahan dalam ini menyangkut Perangkat Daerah dan Unit Kerja Bagian Hukum serta pejabat lainnya. Perda tata cara penyusunan propemperda merupakan salah satu upaya untuk membangun mekanisme dan prosedur yang berlandaskan prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum dari suatu produk hukum daerah.

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

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

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

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

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

Pasal 4

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

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

Pasal 52

Bapemperda mempunyai tugas dan berwenang:

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

Dengan tugas dan wewenang sebagaimana diuraikan dalam Pasal 52 di atas, maka dalam rangka optimalisasi penyusunan Propemperda, maka antara Perangkat Daerah pengusul serta Sekretariat Daerah c.q. Bagian Hukum sebagai koordinator dari Pemerintah Daerah harus memiliki kemestri dan komunikasi yang baik dengan Bapemperda sebagai koordinator dari DPRD. Harapan itu wajar agar hasil dari penyusunan program tersebut menjadi Propemperda yang baik. Selain itu masing-masing Perangkat Daerah perlu optimal dalam memberikan data yang dibutuhkan Bapemperda. Hal itu perlu untuk menunjang pemilihan Ranperda yang akan diprioritaskan masuk dalam Propemperda, sehingga hasilnya optimal dan tepat sasaran, juga kinerja dan target semua pihak termasuk Bapemperda dapat meningkat.

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

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

pembahasan Rancangan Perda, lebih banyak dilakukan oleh Panitia Khusus.

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

Ketentuan penyusunan Propemperda diatur juga dalam Peraturan Presiden ini, namun frase yang digunakan adalah prolegda. Pasal 1 angka 10 menyebutkan bahwa Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

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

Pasal 33

Perencanaan Rancangan Peraturan Daerah meliputi kegiatan:

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

Pasal 34

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

Pasal 35

- (1) Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum.

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

Pasal 36

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

Pasal 37

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

Pasal 38

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi
- (2) Penyusunan Prolegda memuat daftar Rancangan Peraturan daerah yang berdasarkan atas:
 - a. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - b. Rencana pembangunan daerah;
 - c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - d. Aspirasi masyarakat daerah.
- (3) Penyusunan Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
- (4) Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan

Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

- (5) Penetapan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Balegda dan biro hukum berdasarkan kriteria:
 - a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - b. rencana pembangunan daerah;
 - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - d. aspirasi masyarakat daerah.

Pasal 39

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

Pasal 40

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

Pasal 41

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

yang dapat disetujui bersama oleh Balegda dan biro hukum.

Pasal 42

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

Pasal 43

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

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

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

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

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

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

Pasal 10

Perencanaan Rancangan Perda Provinsi meliputi kegiatan:

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

Pasal 11

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

Pasal 12

- (1) Penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah provinsi dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.
- (2) Penyusunan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
- (3) Instansi vertikal terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
 - a. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
 - b. instansi vertikal terkait sesuai dengan:
 - 1) kewenangan;
 - 2) materi muatan; atau
 - 3) kebutuhan.
- (4) Hasil penyusunan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi kepada gubernur melalui sekretaris daerah provinsi.

Pasal 13

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

Pasal 14

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

Pasal 15

- (1) Penyusunan Propemperda provinsi dilaksanakan oleh DPRD provinsi dan gubernur.
- (2) Penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda Provinsi.
- (3) Penetapan skala prioritas pembentukan rancangan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan

oleh Bapemperda dan biro hukum provinsi atau nama lainnya.

- (4) Penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat daftar rancangan Perda Provinsi yang didasarkan atas:
 - a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - b. rencana pembangunan daerah;
 - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - d. aspirasi masyarakat daerah.
- (5) Penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD provinsi.
- (6) Penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan Perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan Perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya.

Pasal 16

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

- yang menangani bidang hukum pada pemerintahan daerah;
- d. dihapus; dan
 - e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Pasal 17

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

Pasal 23

- (1) Biro hukum provinsi atau nama lainnya melakukan penyelarasan Naskah Akademik rancangan Perda Provinsi yang diterima dari Perangkat Daerah provinsi.
- (2) Penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan terhadap sistematika dan materi muatan Naskah Akademik rancangan Perda Provinsi.
- (3) Penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan dalam rapat penyelarasan dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan.
- (4) Penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), mengikutsertakan Perangkat Daerah yang melaksanakan tugas dan fungsi penelitian dan pengembangan daerah provinsi.
- (5) Keikutsertaan Perangkat Daerah yang melaksanakan tugas dan fungsi penelitian dan pengembangan daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dapat berupa penyampaian tanggapan dan masukan baik secara lisan dan/atau tertulis dalam rapat penyelarasan.
- (6) Biro hukum provinsi atau nama lainnya melalui sekretaris daerah provinsi menyampaikan kembali Naskah Akademik rancangan Perda Provinsi yang telah dilakukan penyelarasan kepada Perangkat Daerah provinsi disertai dengan penjelasan hasil penyelarasan.

Pasal 32

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

Pasal 33

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

H. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 05 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah

Ketentuan dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 05 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah, sudah ketinggalan dengan ketentuan yang terbaru. Perda ini dibuat berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan demikian berdasarkan evaluasi sekilas saja sudah dipastikan Perda tersebut harus mengalami perubahan yang signifikan. Namun demikian ada beberapa ketentuan yang dapat dipedomani dalam Tata Cara Penyusunan Propemperda, yaitu diantaranya ketentuan:

Pasal 7

- (1) Penyusunan rancangan Prolegda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Panitia Legislasi.
- (2) Penyusunan rancangan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah.

Pasal 8

- (1) Panitia Legislasi dalam mengkoordinasikan penyusunan rancangan Prolegda di lingkungan DPRD dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari Pemerintah Daerah, Perguruan Tinggi dan/atau kelompok masyarakat.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) diatur dalam Tata Tertib DPRD dengan memperhatikan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Pasal 9

- (1) Sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), dalam mengkoordinasikan penyusunan rancangan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari SKPD, Perguruan Tinggi dan/atau kelompok masyarakat.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

Pasal 10

- (1) Hasil penyusunan rancangan Prolegda di lingkungan DPRD dan hasil penyusunan rancangan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dan Pasal 9, dibahas bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi.
- (2) Hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), selanjutnya disusun menjadi Prolegda yang merupakan kesepakatan bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah yang dituangkan dalam bentuk nota kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) dan selanjutnya ditetapkan dalam Peraturan Walikota.

Pasal 11

- (1) Rancangan peraturan daerah baik yang berasal dari DPRD maupun dari Walikota disusun berdasarkan Prolegda.
- (2) Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Walikota dapat mengajukan rancangan peraturan daerah, di luar sebagaimana dimaksud ayat (1).

Pasal 12

- (1) Rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh Walikota disiapkan oleh Pimpinan SKPD atau pejabat yang ditunjuk oleh Walikota sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
- (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang berasal dari Walikota, dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyiapan rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Walikota.

Pasal 13

- (1) Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dapat disiapkan oleh anggota komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyiapan rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Tata Tertib DPRD.

Pasal 14

- (1) Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah yang bersangkutan.
- (2) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat:
 - a. latar belakang;
 - b. maksud dan tujuan;
 - c. kajian yuridis, filosofis, sosiologis;
 - d. pokok-pokok materi muatan; dan
 - e. arah dan jangkauan pengaturan.
- (3) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Rancangan Peraturan Daerah yang materinya berisi tentang APBD, Perubahan APBD, dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

Perda Nomor 05 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah mengatur secara umum mengenai pembentukan Perda, meskipun didalamnya ada pengaturan mengenai Prolegda meskipun dalam porsi yang sangat singkat, hal itu beralasan karena

pengaturan pokok pada Perda tersebut mengenai tata cara pembentukan Perda. Jadi mengenai substansi materi Prolegda/Propemperda hanya diatur dalam 2 (dua) bagian pada Bab IV yaitu Bagian Kesatu dan Bagian Kedua, jumlah pasal sebanyak 8 (delapan) pasal dimulai dari Pasal 7 sampai dengan Pasal 14.

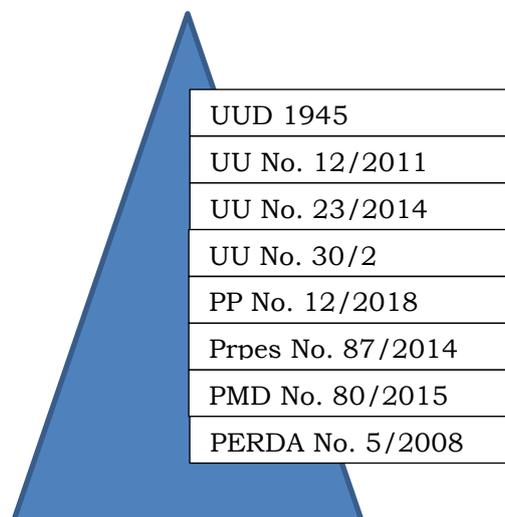
Ketentuan-ketentuan dalam Perda ini sudah sangat jauh sekali tertinggal dengan ketentuan yang berlaku perihal tata cara perencanaan pembentukan Perda. Peristilahan dan tata caranya sudah tidak sesuai lagi dengan hukum positif yang ada, seperti frase Panitia Legislasi, juga ketentuan Pasal 10 ayat (2) dimana pengaturannya bahwa hasil pembahasan Prolegda dituangkan dalam bentuk nota kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) dan selanjutnya ditetapkan dalam Peraturan Walikota. Klausula seperti itu sudah tidak tepat, tidak ditetapkan dalam bentuk Peraturan Wali Kota, melainkan ditetapkan dalam Keputusan DPRD. Ketentuan norma ini cukup baik untuk diakomodir Rancangan Perda yang akan datang, karena untuk mewujudkan norma bahwa Propemperda itu merupakan kesepakatan, dengan pengertian apabila suatu kesepakatan maka harus dituangkan secara bersama, tidak seperti saat ini hanya mengandalkan bentuk keputusan semata.

Intinya bahwa Perda Nomor 05 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah, sedangkan Naskah Akademik dan Perda yang hendak disusun mengenai Tata Cara Penyusunan Propemperda yang komprehensif yang berisi Perencanaan Peraturan Daerah, Tata Cara Penyusunan Propemperda di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Bandung, dan Tata Cara Penyusunan

Propemperda di Lingkungan DPRD Kota Bandung, sehingga materi muatannya sangat berbeda. Namun karena dalam Perda Nomor 05 Tahun 2008 mengandung materi muatan mengenai Perencanaan (Pasal 7 sampai dengan Pasal 11), maka penyusunan Raperda ini juga bisa menjadi dasar untuk mencabut ketentuan tersebut dengan mengatur perencanaan yang lebih terencana secara komprehensif, terpadu, dan sistematis sebagaimana ketentuan yang terbaru.

Berdasarkan analisis peraturan perundangan tersebut, jika digambarkan dalam gambar 1, yaitu:

Gambar 1.
Derajat Hirarkis Peraturan Daerah tentang Propemperda



Evaluasi dan analisis atas seluruh peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan di atas telah menggambarkan bahwa saat ini istilah yang dipakai untuk perencanaan pembentukan Perda yaitu Propemperda, bukan lagi Prolegda. Penyusunan Propemperda meliputi kegiatan:

1. Penyusunan program pembentukan peraturan daerah (Propemperda):⁶⁶
 - a. Tahapan penyusunan daftar rancangan peraturan daerah;
 - b. Tahapan penyusunan daftar urutan berdasarkan skala prioritas;
 - c. Tahapan penyepakatan hasil penyusunan;
 - d. Tahapan penetapan Propemperda
2. Perencanaan penyusunan Rancangan Perda kumulatif terbuka. Ranperda kumulatif terbuka merupakan pengajuan rancangan peraturan daerah di luar daftar prioritas pada Propemperda, yang dapat diajukan penyusunannya dalam keadaan tertentu. Penyusunan rancangan peraturan daerah daftar kumulatif terbuka terdiri atas:⁶⁷
 - a. akibat putusan Mahkamah Agung;
 - b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).Selain daftar kumulatif terbuka itu, khusus untuk Kabupaten/Kota juga dapat memuat daftar kumulatif terbuka dalam Propemperda mengenai:⁶⁸ a. penataan kecamatan; dan b. penataan desa.

⁶⁶ Lihat Pasal 10 jo. Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

⁶⁷ Lihat Pasal 16 ayat (4) jo. Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁶⁸ Lihat Pasal 18 jo. Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

3. Perencanaan penyusunan rancangan Perda di luar Propemperda. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan Rancangan Perda di luar Propemperda karena alasan:⁶⁹
 - 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 pemerintahan daerah; dan
 - d. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan ada beberapa pokok pikiran yang dapat dijadikan pedoman dalam mengatur mekanisme atau tata cara penyusunan Propemperda, yaitu:

1. harus memperhatikan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, artinya dalam penyusunan Propemperda juga harus bersifat transparan, dimana masyarakat diberi kesempatan berpartisipasi;
2. harus ada koordinasi yang kuat diantara para pihak yang terkait dalam penyusunan Propemperda yaitu Wali Kota bersama dengan

⁶⁹ . Lihat Pasal 16 ayat (5) jo. Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

DPRD sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk Perda, begitu pula para pihak di lingkungan Pemerintah Daerah harus terkoordinasi, terarah dan terpadu antar Perangkat Daerah dengan instansi-instansi lain yang terkait;

3. adanya skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di daerah dan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta tugas pembantuan;
4. perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya;
5. Propemperda perlu dievaluasi untuk dasar penyesuaian dengan dinamika perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, dan dinamika terbitnya peraturan perundang-undangan yang baru.

Penyusunan prioritas untuk pembahasan Perda dibuat dalam sebuah daftar prioritas, dengan memperhatikan:

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

Kriteria tersebut merupakan filter dalam menentukan masuk atau tidaknya Raperda untuk dimasukkan kedalam agenda kebijakan Propemperda, mengingat pada dasarnya usulan Raperda itu berkompetisi antara satu Perda dengan Perda lainnya untuk segera dibahas. Pemenuhan atas kriteria tersebut akhirnya akan memasukkan Raperda kedalam agenda kebijakan Propemperda. Raperda yang masuk kedalam agenda kebijakan Propemperdalah yang kemudian akan dibahas oleh Pansus. Raperda yang demikian telah memenuhi kriteria dan nampaknya telah sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan juga telah mencerminkan program Pemerintahan Daerah.

Selain daftar kumulatif terbuka, dalam perencanaan pembentukan Perda dikenal pula mekanisme pengajuan Raperda di luar propemperda.⁷⁰ DPRD dan Kepala Daerah dapat mengajukan Raperda di luar Propemperda dengan alasan:

1. mengatasi keadaan luar biasa; keadaan konflik, atau bencana alam;
2. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
3. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Raperda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah; dan
4. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

Adapun penjelasan mengenai kriteria dan syarat untuk dapat diajukannya Raperda di luar Propemperda sebagaimana di atas, yaitu:

1. Adanya keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam. Jika ditinjau dari bahasa, keadaan/kejadian luar biasa merupakan salah satu status yang diterapkan untuk mengklasifikasikan peristiwa merebaknya suatu wabah penyakit, sedangkan pengertian konflik dan bencana alam sudah sangat jelas, hanya saja perlu pengklasifikasian skalanya. Dengan tanpa klasifikasi tersebut maka menjadi ranahnya pengambil kebijakan dengan didukung melalui pengkajian akademik mengenai apakah hal tersebut perlu pengaturan dalam konteks peraturan daerah. Sebagai contoh dapat dianalogikan ketika terjadi konflik di masyarakat yang mengganggu stabilitas sehingga pemerintah

⁷⁰ Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

daerah dalam rangka menertibkan atau memulihkan keteraturan berinisiatif untuk menyusun peraturan daerah dengan tujuan keteraturan masyarakat dapat terpulihkan.

2. Akibat kerja sama dengan pihak lain. Kerja sama dengan pihak lain ini menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat dilakukan dengan daerah lain, pihak ketiga, dan/atau lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Poin kerja sama dengan pihak lain tidak serta merta setiap ada kerja sama yang memerlukan Perda sebagai payung hukum dapat dimasukkan dalam Perda di luar Propemperda, karena dalam ketentuan tersebut menyebutkan “akibat”. Artinya kerja sama tersebut telah dilaksanakan dan menimbulkan akibat yang perlu diatur dalam Perda.
3. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD (Bapemperda) dengan Bagian Hukum. Yang terakhir ini Ranperda yang diajukan di luar Propemperda harus memenuhi unsur “urgensi”. Jika dilihat dari bahasa menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia “urgensi” adalah keharusan yang mendesak atau hal yang sangat penting. Dari pengertian tersebut dapat dimaknai bahwa Ranperda yang diajukan di luar Propemperda harus berdasarkan kriteria mendesak atau sangat penting. Urgensi tersebut menurut Tim Penyusun Naskah Akademik, adalah pemaknaan dari sifat urgensi selain poin pertama dan kedua karena secara umum ketiga poin sama-sama memiliki nilai urgensi. Jadi dalam hal terdapat kondisi urgensi tetapi bukan merupakan kriteria poin pertama atau kedua maka

dapat dimasukkan kedalam kategori urgensi poin ketiga dengan syarat dapat disetujui bersama oleh bapemperda dan biro hukum.

Memperhatikan uraian di atas, maka pengajuan Ranperda di luar Propemperda harus dilandasi dengan alasan yang penting dan mendasar. Artinya harus memenuhi salah satu unsur dari ketiga unsur tersebut. Dengan terpenuhinya unsur atau kriteria pengajuan rancangan Perda di luar propemperda sesuai dengan ketentuan maka diharapkan pembentukan Perda di luar Propemperda tetap memiliki kualitas yang baik. Hal itu diperlukan agar terjaga efektifitas dan efisiensi pengkajian dan pembahasan Ranperda.

Pembentukan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda merupakan upaya mewujudkan pembentukan Perda yang efektif dan efisien, selain itu dengan pengaturan Propemperda ini, bertujuan antara lain:

1. untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan Perda;
2. untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Perda untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan perda;
3. wahana sinergitas antara lembaga yang berwenang membentuk Perda;
4. untuk mempercepat proses pembentukan Perda dengan memfokuskan kegiatan menyusun raperda menurut skala prioritas yang ditetapkan; dan
5. menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Perda.

Propemperda merupakan suatu ranah yang berkaitan dengan fungsi manajemen pemerintahan dibidang hukum, dengan demikian akan berkaitan dengan fungsi perencanaan (*planning*); penggerakan (*actuating*); pengawasan (*controlling*);

Dalam kaitannya dengan fungsi perencanaan (*planning*), maka harus dapat memahami permasalahan yang berkaitan dengan prioritas Propemperda dan sumber daya yang ada, serta cara-cara mengatasinya. Perlunya koordinasi, konsistensi antar berbagai kegiatan, penggunaan sumber daya dalam pelaksanaan prioritas, penyusunan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Propemperda. Penerjemahan secara cermat dan akurat Propemperda kedalam kegiatan konkrit yang terjadwal dengan dukungan dana yang memadai.

Pengelolaan Propemperda dalam kaitannya dengan fungsi penggerakan (*actuating*), bermakna bahwa dalam pelaksanaan kegiatan Propemperda akan terkait dengan atau mengenai sumber daya manusia yang harus: professional, memiliki integritas dan komitmen untuk melaksanakan penyusunan rancangan Perda berdasarkan Propemperda. Menyampaikan kepada yang bersangkutan secara jelas tujuan-tujuan yang hendak dicapai dengan pengaturan dalam Perda yang dimaksud. Memberikan kewenangan-kewenangan tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas merancang Perda. Menjelaskan apa yang perlu dilakukan dan cara melakukannya serta memberi kepercayaan untuk mengemban tugas dan memberi bimbingan yang diperlukan.

Pengelolaan Propemperda dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan (*controlling*), akan meliputi paling tidak: penetapan standar sebagai tolak ukur keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan Propemperda. Pengukuran pelaksanaan dengan membandingkan antara yang dicapai dengan yang seharusnya dicapai. Melakukan tindakan perbaikan atau penyesuaian.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis (*Filosofische grondslag*)

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

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

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

B. Landasan Sosiologis (*Sociologische grondslag*)

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya, sehingga merancang dan membentuk peraturan perundang-undangan yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit. Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyatnya. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut terdapat transformasi visi,

misi dan nilai yang diinginkan oleh pembentuknya kepada masyarakat yang diaturnya dalam suatu aturan hukum.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan jelas yang hendak dicapai, atau yang dicita-citakan, maka tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah yang dikenal dengan Propemperda, harus mampu menjadi pintu gerbang awal untuk menyeleksi rancangan Perda agar selaras dengan aspirasi masyarakat atau kebutuhan masyarakat. Dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai tata cara penyusunan Propemperda. Tata cara penyusunan tersebut harus dapat dipedomani dan dilaksanakan sebagai suatu cara atau metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam penyusunan Propemperda.

Pertimbangan sosiologis akan pentingnya Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, tersaji dalam kegiatan diskusi interaktif dan wawancara yang telah dilakukan dengan beberapa pihak terkait, dan menemukan bahwa adanya kelemahan peraturan yang ada saat ini, yaitu sudah ketinggalannya Perda Nomor 05 Tahun 2008 dan Peraturan Wali Kota Nomor 1000 Tahun 2009. Artinya kedua peraturan tersebut sudah tidak memiliki nilai efektivitas, oleh karenanya diperlukan langkah untuk membentuk Perda yang mengatur mekanisme tata cara penyusunan Propemperda. Perda tersebut perlu dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kondisi seperti itu merupakan fakta *moment opname* yang menjadi tenaga pendorong yang kuat untuk proses pembentukan Perda termaksud.

Demikian disimpulkan bahwa Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda merupakan kebutuhan yang penting dan strategis dalam rangka menunjang kinerja Pemerintah Kota Bandung dan DPRD, khususnya dalam bidang perencanaan pembentukan Perda atau lebih dikenal dengan Propemperda. Maka jelas bahwa setiap penyusunan Rancangan Perda harus berlandaskan Propemperda.

C. Landasan Yuridis (*Juridische grondslag*)

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Selain itu landasan yuridis atau dengan kata lain yaitu landasan hukum (*juridische gelding*), adalah landasan yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan telaah yuridis dan kajian hukum atas serangkaian perundang-undangan, serta kajian empiris menunjukkan bahwa dalam peraturan-undangan yang mengatur mekanisme penyusunan Propemperda belum sepenuhnya memberikan pedoman bagi Pemerintahan Daerah Kota Bandung dalam menyusun dan menetapkan Propemperda.⁷¹ Oleh sebab itu, Pemerintahan Daerah Kota Bandung memerlukan Peraturan Daerah

⁷¹ Misalnya terjadi permasalahan karena tidak ada pengaturannya, yaitu apabila terjadi penarikan pengusulan Raperda setelah ditetapkan Keputusan DPRD tentang Propemperda, atau perubahan waktu penyampaian sebagaimana yang telah diagendakan dalam Propemperda (diagendakan untuk disampaikan pada Cawu I namun baru terlaksana pada Cawu II).

tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah dalam mendukung dan menunjang kinerja pembentukan Peraturan Daerah.

Penyusun Naskah Akademi melihat kondisi Pemerintahan Daerah Kota Bandung belum memiliki Perda tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, dan Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Materi muatan Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mencakup semua produk hukum daerah baik berupa peraturan maupun penetapan. Yang termasuk peraturan adalah: Perda, Perkada, dan peraturan DPRD. Sedangkan penetapan terdiri dari: keputusan kepala daerah keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD, dan keputusan badan kehormatan DPRD,

Jika materi muatan Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah meliputi pembentukan peraturan dan pembentukan penetapan, sedangkan materi muatan muatan Perda tentang Pembentukan Peraturan Daerah lebih sempit hanya terkait peraturan khususnya Perda. Adapun materi muatan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda akan lebih sempit lagi dibandingkan dengan dua nomenklatur perda sebelumnya, yakni hanya mengatur satu dari lima tahapan dalam pembentukan Perda, sehingga Perda yang terakhir ini merupakan *lex specialis* dari Perda sebelumnya.

Hal-hal yang berkaitan dengan landasan yuridis, dari ketentuan yang mendasari atau memerintahkan untuk dibuatkannya Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, telah lengkap dibahas pada Bab III.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN
RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA

A Sasaran yang Akan Diwujudkan

Sasaran penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, yaitu:

- a. memberikan landasan hukum pelaksanaan penyusunan Propemperda;
- b. menjadi pedoman dalam proses perencanaan penyusunan Peraturan Daerah secara sistematis;
- c. membangun kesepahaman, sinergi dan harmoni antara DPRD dan Pemerintah Daerah dalam proses perencanaan penyusunan Peraturan Daerah;
- d. meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan penyusunan Peraturan Daerah; dan
- e. mewujudkan penyusunan Peraturan Daerah yang terencana, terarah, terpadu dan berkualitas;

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

B.1 Jangkauan Pengaturan

Penyusunan Rancangan Perda haruslah berdasarkan Propemperda, artinya penyusunan Rancangan Perda baru dapat dilakukan setelah adanya Propemperda. Kaidah tersebut tercantum dalam ketentuan Pasal 240 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2014 tentang Pemerintahan Daerah, atau Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan, yang kalimatnya berbunyi: “Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda”.

Rancangan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, pengaturannya menjangkau hal-hal sebagai berikut:

1. Ketentuan umum, maksud dan tujuan Propemperda.
2. Kedudukan Propemperda dalam tahapan proses pembentukan Perda. Didalamnya termasuk bagaimana cara menyusunnya, serta manfaat dari Propemperda itu sendiri sebagai pemandu arah (*guideline*) bagi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam proses pembentukan Perda;
3. Subyek pemangku kepentingan dalam penyusunan Propemperda, yaitu:
 - a. Pemerintah Daerah Kota yang diwakili oleh Wali Kota beserta jajarannya yaitu Perangkat Daerah (Pimpinan Perangkat Daerah sebagai subjek yang mengusulkan Rancangan Perda, dan Sekretaris Daerah Kota (Perangkat Daerah yang membidangi hukum) sebagai subjek yang mengoordinir penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah Kota); dan

- b. DPRD (Pimpinan DPRD Kota Bandung dengan Bapemperda sebagai alat kelengkapan DPRD yang mempunyai tugas dan wewenang dalam penyusunan Propemperda.⁷²
4. Subjek lainnya yaitu pihak terkait lainnya seperti Perancang Perundang-undangan/Analisis Hukum eksternal (yaitu dari Kanwil Kementerian Hukum dan Ham Provinsi Jawa Barat)⁷³ maupun internal (para Perancang Perundang-undangan/Analisis Hukum yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Bandung), dan masyarakat. Juga instansi lain yang berkaitan dengan substansi materi dari Raperda, serta masyarakat luas. Tim Analisis Kebutuhan Perda, baik yang ada di lingkungan DPRD dan di lingkungan Pemerintah Kota Bandung.
5. Objek materi mekanisme dan prosedur (tata cara) penyusunan Propemperda, terbagi 2 (dua), yaitu tata cara penyusunan di lingkungan DPRD dan di lingkungan Pemerintah Daerah Kota. Kekhususan dalam pembentukan Perda yaitu pengajuan pembahasan Rancangan Perda di luar Propemperda, dan kumulatif terbuka.

⁷² Rujukan: Pasal 1 angka 8 (pengertian Bapemperda), dan Pasal 52 (tugas dan wewenang Bapemperda) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

⁷³ Rujukan: Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota; dan Pasal 35 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan

6. Materi lainnya yang perlu mendapat perhatian untuk diatur dalam tata cara penyusunan Propemperda, yaitu mengenai pembahasan dan penetapan Propemperda, pengelolaan Propemperda; penganggaran penyelenggara Propemperda.

7. Ketentuan Sanksi.

Sanksi yang dipilih dalam penegakan Perda ini yaitu sanksi administratif,⁷⁴ dan ini ditujukan kepada Pimpinan Perangkat Daerah yang abai atas perintah Wali Kota/Sekretaris Daerah Kota, untuk menjawab surat pengajuan usulan-usulan untuk bahan penyusunan Propemperda.

8. Ketentuan Penutup

Ketentuan ini berhubungan dengan ketentuan yang akan dicabut dalam Perda Kota Bandung Nomor 05 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah, khususnya yang mengatur program legislasi daerah, yaitu pada Pasal 7 sampai dengan 11. Ketentuan lainnya nanti akan dicabut dengan Peraturan Daerah pengganti yang substansi materinya mengenai Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah.

B.2 Arah Pengaturan

Arah pengaturan dari tata cara penyusunan Propemperda, yaitu mengarah kepada pencapaian penyusunan Propemperda yang baik, terprogram, berkualitas, sesuai dengan prioritas pembangunan

⁷⁴ Rujukan: Pasal Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

daerah dan kebutuhan masyarakat serta kebijakan pembangunan nasional. Selain itu juga untuk:

- a. memastikan bahwa pembentukan Perda sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan materi muatan Perda;
- b. menjaga agar Perda yang dibentuk tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional;
- c. menentukan parameter skala prioritas penyusunan Perda.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Perda

Berdasarkan jangkauan dan arah pengaturan yang akan dituangkan dalam Rancangan Perda, maka ruang lingkup materi yang diperlukan dalam Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:

C.1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum ini dapat memuat ledih dari satu pasal yang merupakan suatu ketentuan yang berisi: batasan pengertian atau defenisi yang ada dan berulang-ulang ditemukan dalam materi batang tubuh Perda, seperti misalnya: singkatan atau akronim, dan hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya, seperti ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Rumusan definisi yang diambil, seperti rumusan Wali Kota, Bapemperda, Propemperda, dan yang lainnya karena rumusannya merupakan rumusan kembali

dari peraturan perundang-undangan, maka rumusannya sama persis dengan rumusan pada peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah Kota adalah Kota Bandung.
2. Pemerintah Daerah Kota adalah Wali Kota sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Wali Kota adalah Wali Kota Bandung.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung.
5. Badan Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD yang khusus menangani bidang legislasi daerah.
6. Sekretariat Daerah adalah Sekretariat Daerah Kota Bandung.
7. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kota Bandung.
8. Perangkat Daerah adalah Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kota Bandung.
9. Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Wali Kota.
10. Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

11. Badan Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung.
12. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan Peraturan Daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
13. Analisis Kebutuhan Perda yang selanjutnya disingkat AKP adalah mekanisme penyusunan Propemperda Provinsi dalam rangka pembentukan Perda yang berbasis pada kewenangan daerah, urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah, penyelenggaraan pembangunan daerah, dan kebutuhan masyarakat.
14. Skala prioritas adalah urutan kebutuhan yang disusun berdasarkan tingkat kepentingan.
15. Bagian Hukum adalah Unit Kerja yang membidangi hukum pada Sekretariat Daerah Kota Bandung.
16. Perangkat Daerah adalah Unsur Pembantu Wali Kota dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
17. Pimpinan Perangkat Daerah adalah Pejabat Eselon II dan/atau Eselon III di lingkungan Pemerintah Kota Bandung.

C.2. Maksud dan Tujuan

Maksud disusunnya Peraturan Daerah ini adalah sebagai pedoman Pemerintah Daerah dan DPRD dalam perencanaan Propemperda. Sedangkan tujuan disusunnya Peraturan Daerah ini yaitu:

- a. agar pembentukan Perda sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan materi muatan;
- b. menjaga agar Perda tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional;
- c. menentukan parameter skala prioritas penyusunan Perda;
- d. mewujudkan keserasian, keselarasan dan keterpaduan pembentukan Perda dengan kebutuhan hukum masyarakat, rencana pembangunan daerah dan kebijakan pembangunan nasional;
- e. agar perencanaan dan pembentukan Perda sebagai penentu arah pelaksanaan otonomi daerah dapat disusun secara optimal, terencana dan sistematis berdasarkan kebutuhan Daerah;
- f. adanya kepastian hukum dalam penyelesaian pembahasan Perda;
- g. sebagai pedoman guna penyamaan persepsi antar SKPD, DPRD serta pihak terkait lainnya terhadap perencanaan penyusunan Perda.

C.3. Materi Yang Akan Diatur

Materi yang akan diatur meliputi namun tidak terbatas pada:

- a. Penyusunan Propemperda

Penyusunan Propemperda dilaksanakan oleh DPRD dan Wali Kota. Penyusunan Propemperda tersebut memuat daftar Rancangan Perda yang 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.

Penyusunan Propemperda memuat daftar urutan yang ditetapkan untuk jangka 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Raperda yang dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Raperda tentang Anggaran Pendaspatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran berikutnya.

Penetapan skala prioritas pembentukan Raperda oleh Bapemperda dan Bagian Hukum didasarkan atas kriteria:

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

Identifikasi skala prioritas dilakukan oleh Pimpinan SKPD atau oleh anggota, komisi, gabungan komisi dan/atau alat kelengkapan DPRD sebelum dikaji bersama antara Bapemperda dan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Bandung. Bagian Hukum dalam mengkaji skala prioritas sebelum disampaikan kepada Pimpinan DPRD Kota Bandung dan Bapemperda dapat melibatkan Perangkat Daerah pemrakarsa.

Sedangkan anggota komisi, gabungan komisi dan/atau alat kelengkapan DPRD dalam mengkaji skala prioritas sebelum disampaikan kepada Pimpinan DPRD dan Bapemperda harus melibatkan Perangkat Daerah pengampu urusan. Dalam Propemperda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- 1). akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- 2). APBD.

Dalam keadaan tertentu DPRD atau Wali Kota dapat mengajukan Raperda diluar Propemperda karena alasan:

- 1). mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- 2). menindaklanjuti kerjasama dengan pihak lain;
- 3). mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Raperda yang dapat disetujui bersama Bapemperda dan Bagian Hukum;
- 4). akibat pembatalan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat; dan/atau
- 5). perintah dari ketentuan perundangundangan yang lebih tinggi sebagai Propemperda ditetapkan.

b Tata Cara Penyusunan Propemperda Usulan Pemerintah Daerah

Mekanismenya, Wali Kota menugaskan Pimpinan Perangkat Daerah dalam penyusunan Propemperda usulan Pemerintah Daerah. Adapun penyusunannya dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah (selaku Perangkat Daerah yang membidangi hukum) melalui Kepala Bagian Hukum.

Kepala Bagian Hukum melakukan pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan usulan Propemperda yang diterima dari Pimpinan Perangkat Daerah Pemrakarsa bersama Perangkat Daerah lain dan/atau pimpinan instansi pemerintah terkait lainnya dalam suatu forum koordinasi seperti instansi Kanwil Kemunkum Ham, dan instansi yang berkaitan dengan substansi materi seperti untuk Tata Ruang dengan Kantor/Badan Pertanahan Nasional. Pengharmonisan, pembulatan dan usulan Propemperda tersebut diarahkan pada terwujudnya keselarasan dengan kebijakan pembangunan Daerah dan aspirasi masyarakat, serta tujuan pembangunan nasional maupun peraturan perundangundangan yang berlaku.

Penyusunan Propemperda Usulan Pemerintah Daerah dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dan/atau instansi vertikal terkait dengan kewenangan, materi muatan, atau kebutuhan.

Hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah diajukan oleh Sekretaris Daerah kepada Wali Kota. Selanjutnya, Wali Kota menyampaikan hasil penyusunan Propemperda usulan Pemerintah Daerah Kota kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD.

Penyampaian usulan Propemperda dari Pemerintah Daerah kepada DPRD memuat:

- a. Judul Raperda, materi yang akan diatur, dan
- b. keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan keterangan konsepsi Raperda yang meliputi:

- 1). latar belakang dan tujuan penyusunan;
- 2). sasaran yang ingin diwujudkan;
- 3). pokok-pokok pikiran, ruang lingkup atau objek yang akan diatur; dan
- 4). jangkauan dan arah pengaturan.

Usulan Propemperda dari Perangkat Daerah Pemrakarsa harus dilengkapi matrik isian Propemperda (form matrik dijelaskan di Lampiran Perda). Apabila materi muatan kebijakan sebelum disusun dalam bentuk Perda dipandang berdampak besar atau strategis bagi pengambilan kebijakan Daerah, maka Raperda tersebut sebelum diusulkan dalam Propemperda harus disertai dengan Naskah Akademik. Pimpinan Perangkat Daerah Pemrakarsa, Bagian Hukum dan Bapemperda melakukan kajian urgensi Naskah Akademik Raperda tersebut sebelum ditetapkan dalam Propemperda.

c. Tata Cara Penyusunan Propemperda Inisiasi DPRD

Penyusunan Propemperda inisiasi DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda. Dalam penyiapan inisiasi Propemperda, Bapemperda dapat meminta atau memperoleh bahan dan masukan dari anggota, komisi, gabungan komisi dan/atau alat kelengkapan DPRD dan/atau masyarakat. Anggota, komisi, gabungan komisi dan/atau alat kelengkapan DPRD sebelum

menyampaikan inisiasi Propemperda harus melibatkan Perangkat Daerah pengampu urusan pemerintahan.

Ketentuan mengenai jumlah paling sedikit hak anggota yang dapat mengajukan inisiasi Propemperda diatur lebih lanjut dalam Peraturan DPRD Kota Bandung tentang Tata Tertib.

Usulan Propemperda inisiasi DPRD oleh Ketua Bapemperda dikoordinasikan dengan Sekretaris Daerah melalui Kepala Bagian Hukum dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi usulan Propemperda. Usulan Propemperda dari Perangkat Daerah Pemrakarsa harus dilengkapi matrik isian Propemperda. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD diatur dalam Peraturan DPRD Kota Bandung tentang Tata Tertib.

d. Pembahasan dan Penetapan Rancangan Propemperda

Rancangan Propemperda usulan Pemerintah Daerah dan Propemperda inisiasi DPRD dibahas bersama antara Pemerintah Daerah dapat diwakili oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah dan DPRD (c.q Bapemperda) untuk memperoleh rekomendasi penetapan. Pelaksanaan pembahasan bersama Rancangan Propemperda dikoordinasikan oleh DPRD melalui Bapemperda. Rancangan Propemperda yang telah memperoleh rekomendasi penetapan antara Pemerintah Daerah dan DPRD disampaikan dalam rapat paripurna DPRD untuk ditetapkan sebagai Propemperda oleh DPRD yang dituangkan dalam bentuk Keputusan DPRD.

Apabila dalam masa penyusunan Propemperda, DPRD dan Wali Kota menyampaikan usulan mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah usulan yang disampaikan oleh DPRD dan usulan yang disampaikan oleh Wali Kota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

e. Rancangan Perda Yang Tersisa Dalam Propemperda

Secara normal DPRD dan Pemerintah Kota Bandung akan melaksanakan rencana pembentukan Perda yang termuat dalam Propemperda. Namun dalam kondisi tertentu mungkin saja terjadi suatu rancangan Perda yang telah masuk dalam Propemperda, tidak dapat dibahas pada tahun yang bersangkutan. Menghadapi masalah seperti ini apa yang harus diatur, yaitu diantaranya:

1. apabila pelaksanaan pembahasan rancangan Perda belum terselesaikan pada tahun tersebut, maka DPRD dan Pemerintah Daerah harus menetapkan rancangan Perda yang tersisa dalam Propemperda tahun berikutnya;
2. apabila rancangan Perda yang tersisa masih belum atau tidak memenuhi persyaratan sebagai rancangan Perda, maka rancangan perda tersebut tidak dicantumkan dalam Propemperda tahun berikutnya;
3. Rancangan Perda dapat dicantumkan kembali dengan syarat pengusul harus mengajukan kembali dengan disertai Naskah Akademik dan draft Rancangan Perda yang telah lengkap dan diperbaharui.

f. Pengelolaan Propemperda

Pengelolaan Propemperda diarahkan agar kesepakatan Propemperda dilaksanakan sesuai dengan daftar skala prioritas yang telah ditetapkan dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Apabila Propemperda belum dapat diselesaikan pada tahun berjalan sesuai dengan skala prioritas, maka Propemperda dimaksudkan dijadikan Propemperda tahun berikutnya sebagai prioritas utama.

g. Penganggaran

Perencanaan penyusunan peraturan daerah harus dimulai dari penganggaran yang baik, oleh karena itu sejak penyusunan Propemperda ini, Perangkat Daerah harus menganggarkannya, agar penyusunan Perda didukung oleh anggaran yang cukup. Pembiayaan pengelolaan Propemperda dibebankan pada APBD Kota Bandung melalui:

- 1). anggaran Sekretariat DPRD Kota Bandung untuk Propemperda yang diusulkan oleh DPRD Kota Bandung; dan
- 2). anggaran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Bandung dan Perangkat Daerah pengusul untuk Propemperda usulan Wali Kota (Pemerintah Kota Bandung).

h. Peran serta Masyarakat

Pelibatan masyarakat dalam penyusunan Propemperda memang bukan persoalan mudah, tapi proses yang baik dan terbuka harus selalu diupayakan. Mustahil mengakomodir semua pandangan masyarakat untuk dimasukkan dalam sebuah program, tapi proses yang tertutup sudah jadi jaminan bakal lahirnya sebuah program yang kurang akomodatif. Proses

penyusunan yang tertutup tidak memberikan ruang kepada masyarakat untuk berpartisipasi. Bagaimana masyarakat mau berpartisipasi kalau prosesnya tertutup, dan terburu-buru sehingga akan menghasilkan produk yang tidak akuntabel.

Bapemperda harus dapat membuka ruang aspirasi dalam penyusunan Propemperda cara mengundang masyarakat untuk menghadiri rapat dengar pendapat, manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Perda, antara lain, Pertama, memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik. Kedua, memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik. Ketiga, Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif. Keempat, Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Pemberian ruang partisipasi tersebut mempunyai landasan yang kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 237 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda. Asas keterbukaan merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dan keterbukaan informasi publik menjadi sebuah keniscayaan. Keterbukaan adalah setiap pembentukan peraturan daerah diperlukan adanya keterbukaan bagi masyarakat, baik itu

akademisi maupun praktisi untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan, persiapan dan penyusunan untuk memberikan masukan atau pertimbangan secara lisan atau tertulis sesuai dengan peraturan perundangundangan. Proses keterbukaan memberikan kepada masyarakat suatu informasi tentang akan ditetapkannya suatu kebijakan, dan peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan pengawasan terhadap pemerintah. Hal penting dalam proses pengambilan keputusan, adalah bahwa kegiatan ini membuka kesempatan bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan, dan pertimbangan kepada pemerintah secara langsung.

i. Sanksi Administratif

Menempatkan sanksi administratif sebagai bagian dari penegakan hukum dalam rangka menuntut penataan terhadap kewajiban berdasarkan peraturan perundang-undangan. sanksi administratif dianggap sebagai sarana hukum publik berupa penjatuhan beban oleh pemerintah terhadap rakyatnya sebagai respons atas ketidaktaatan terhadap kewajiban yang muncul dari peraturan perundangundangan.

Sanksi yang diberikan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam tata cara penyusunan Propemperda yang melanggar ketentuan yang telah diatur maka diberikan sanksi administratif. Sanksi yang diberikan pada setiap individu bisa berupa pembinaan dan seterusnya hingga pada sanksi administratif yang diberikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.

j. Ketentuan Peralihan

Ketentuan Peralihan, diadakan karena untuk memberikan penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada (a quo Propemperda yang sedang berjalan). “Propemperda yang telah disusun pada saat Peraturan Daerah ini diundangkan tetap berlaku sebagai dasar perencanaan penyusunan Perda sampai dengan berakhirnya Propemperda tersebut”.

Ketentuan tersebut untuk: menghindari terjadinya kekosongan hukum; menjamin kepastian hukum; memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

k. Ketentuan Penutup

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Pasal 7 sampai dengan Pasal 14 Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Kota Bandung Tahun 2008 Nomor 5,), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Ketentuan ini untuk menegaskan bahwa sebagian materi muatan dari Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, diperoleh beberapa simpulan sebagai berikut:

1. Teori dan praktik empiris mengenai Tata Cara Penyusunan Propemperda, yaitu bahwa:
 - a. Secara teori, Peraturan Daerah sebagai bagian dari tata urutan peraturan perundang-undangan yang berkedudukan sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah, karenanya harus lahir berdasarkan Propemperda yang disusun secara terencana, terpadu, sistematis, dan terkoordinasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - b. Banyak alasan yang mendorong harus dibuatkannya Propemperda dalam perencanaan pembentukan Perda, salah alasan tersebut diantaranya:
 1. agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;
 2. agar Perda sinkron secara vertikal dan horisontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya;
 3. agar pembentukan Perda terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah; dan

4. agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Beberapa alasan lainnya mengapa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus terprogram, karena:

1. untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan Perda;
 2. untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Perda untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Perda;
 3. untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk Perda;
 4. untuk mempercepat proses pembentukan Perda dengan menfokuskan kegiatan menyusun Rancangan Perda menurut skala prioritas yang ditetapkan; dan
 5. menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Perda.
- c. Fakta di lapangan, telah banyak daerah yang mempunyai Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, diantaranya:
1. Pemerintah Kabupaten Banggai Kepulauan Provinsi Sulawesi Tengah, dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan Nomor 6 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
 2. Pemerintah Kabupaten Tojo Unauna Provinsi Sulawesi Tenggara, dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tojo

- Unauna Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
3. Pemerintah Kota Dumai Provinsi Riau, dengan Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor .. Tahun 2020 tentang Tata cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah.
2. Ketentuan peraturan perundang-undangan saat ini yang berkaitan dengan substansi mengenai Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, yaitu, meliputi diantaranya:
- a. Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - c. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota;

- e. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan;
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah; dan
- g. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 05 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah.

Peristilahan yang dipakai berkaitan dengan program perencanaan Pembentukan Peraturan, terdapat dua penamaan yaitu Prolegda dan Propemperda. Berdasarkan pandangan teoritis dan konstitusional yang paling tepat digunakan yaitu Propemperda.

3. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, yang akan menjadi landasan dari Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, yaitu pembentukan Perda harus dilakukan secara terencana, terpadu dan sistematis, dengan berdasarkan kepada ketentuan yang memerintahkannya seperti yang diatur dalam ketentuan Pasal 39 ayat (3) juncto Pasal 42 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 16 ayat (3) juncto Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dengan demikian pedoman dalam penyusunan Propemperda diperlukan untuk mendorong peningkatan kinerja dan profesionalitas pihak-pihak yang terkait serta peran serta masyarakat dalam penyusunan Propemperda tersebut.

4. Materi muatan dari Rancangan Peraturan Daerah Kota Bandung, diantaranya meliputi, substansi umum dan substansi khusus yang menyangkut materi tata cara penyusunan Propemperda. Selain itu ada ketentuan sanksi administratif, dan ketentuan yang mencabut beberapa ketentuan pasal pada Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 05 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah, yaitu khususnya Pasal 7 sampai dengan Pasal 14.

B. Saran

Atas beberapa kesimpulan di atas dapat disampaikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Perlu adanya kesepakatan dalam penggunaan istilah yang berkaitan dengan program pembentukan Peraturan Daerah, nampaknya lebih baik untuk menggunakan istilah Program Pembentukan Peraturan Daerah dibandingkan dengan istilah Program Legislasi Daerah. Hal itu beralasan secara teoritis dan yuridis. Mengingat kedudukan DPRD bukan lembaga legislatif

dalam konsep pembentukan Undang-Undang (*by act of parliament*), namun salah satu unsur dari Pemerintahan Daerah sebagai mitra dari Kepala Daerah. Juga merujuk fungsinya yang secara jelas disebutkan DPRD mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah. Dengan demikian istilah yang tepat yaitu Program Pembentukan Perda atau disingkat Propemperda.

2. Dengan adanya Rancangan Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda dapat memperjelas kedudukan yang terlibat dalam tata cara penyusunan Propemperda dalam sistem dan tahapan serta proses pembentukan Peraturan Daerah, sekaligus juga diharapkan dapat membenahi dan mengembangkan profesionalisme para perancang perundang-undangan di lingkungan Pemerintah Kota Bandung
3. Keberadaan Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda harus segera terwujud, karena banyak harapan yang dibebankan kepada peraturan tersebut, paling tidak dengan adanya Perda tersebut akan dapat memberikan pengaturan yang lebih jelas, tegas, dan transparan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang para pihak dalam penyusunan Propemperda, serta ruang partisipasi masyarakat, prosesnya berjalan transparan dan akuntabel. Hal itu akan dapat mencegah terjadinya pengabaian terhadap prinsip-prinsip pembentukan undang-undang yang baik..
4. Naskah Akademik dan draft Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah,

bukan sesuatu yang tabu untuk disempurnakan, bahkan menjadi keniscayaan dan terbuka untuk disempurnakan oleh pihak-pihak terkait, dan diharapkan Rancangan Peraturan Daerah ini sudah dapat dibahas pada Tahun 2022, sebagai Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD Kota Bandung.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abu Daud Busroh, 1990, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- A. Hamid S Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta: Universitas Indonesia.
- Ahmad Yani, 2013, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Responsif*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- , 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta.
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.co., Jakarta
- Hamzah Halim, Kemal Redindo, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Prenada Media Grup, Jakarta.
- Hari Sabarno, 2017, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Cet. I, Sinar Grafika, Jakarta.
- Hestu Cipto Handoyo, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia*, UAJY Press, Yogyakarta

- HM. Laica Marzuki, 2005, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran Pikiran Lepas*, Konstitusi Press, Jakarta.
- I Gde Pantja Astawa, 2012, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundangundangan di Indonesia*, Alumni, Bandung
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta.
- , 2007, *Ilmu Perundang-undangan 2*, Kanisius, Yogyakarta.
- Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1981, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusa Media, Bandung.
- , 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UII Press, Yogyakarta.
- Seidman, Ann et all, 2000, *Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, Universitas of San Fransisco School of Law Indonesia Program. (diterjemahkan oleh: Johannes Usfunan, Endah P. Wardhani dan Ningrum Sirait).
- Widodo Ekatjahjana, 2008, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Yuliandri, 2013, *Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta.

B. Jurnal

Oki Wahyu Budijanto, “Peningkatan Akses Bantuan Hukum Kepada Masyarakat Miskin,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, No. 4 (2017): 463–475. hlm. 464.

Siti Masitah, Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah, (*Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 11 No.4 Desember 2014).

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan perubahannya.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan perubahannya.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

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

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dan perubahannya.

LAMPIRAN NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KOTA BANDUNG
NOMOR: ... TAHUN 2022
TENTANG
TATA CARA PENYUSUNAN
PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH