

# **LAPORAN AKHIR**

**PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA  
SALATIGA  
TENTANG  
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH**



**KERJASAMA ANTARA  
PEMERINTAH KOTA SALATIGA  
*dengan*  
CENTER FOR REGULATION REFORM FOR  
DEVELOPMENT  
UNIVERSITAS KRISTEN SATYA WACANA  
2016**

## DAFTAR ISI

|                |                                                                                                          |    |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>BAB I</b>   | <b>PENDAHULUAN</b>                                                                                       | 1  |
|                | A. Latar Belakang                                                                                        | 1  |
|                | B. Identifikasi Masalah                                                                                  | 6  |
|                | C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik                                                        | 8  |
|                | D. Metode Penelitian                                                                                     | 9  |
|                | 1. Jenis Penelitian                                                                                      | 9  |
|                | 2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik                                                                    | 10 |
|                | E. Sistematika Naskah Akademik                                                                           | 10 |
| <b>BAB II</b>  | <b>KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIK</b>                                                               | 13 |
|                | A. Pengaturan Pembentukan Produk Hukum Daerah                                                            | 13 |
|                | B. Hubungan Produk Hukum Nasional dan Produk Hukum Daerah                                                | 18 |
|                | 1. Hubungan Pusat-Daerah dan implikasinya terhadap Hubungan Peraturan Perundang-Undangan Nasional-Daerah | 19 |
|                | 2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan                                                                 | 24 |
| <b>BAB III</b> | <b>EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT</b>                                        | 28 |
|                | A. Kewenangan Membentuk Peraturan Daerah                                                                 | 28 |
|                | B. Kedudukan Daerah Dalam Tata Pemerintahan Indonesia                                                    | 33 |
|                | C. Asas-Asas Pembentukan Produk Hukum Daerah                                                             | 36 |
|                | D. Kewenangan, Jenis Dan Materi Muatan Produk Hukum Daerah                                               | 39 |
|                | E. Tahapan Pembentukan Produk Hukum Daerah                                                               | 42 |
|                | 1. Perencanaan                                                                                           | 42 |
|                | 2. Penyusunan                                                                                            | 46 |
|                | 3. Pembahasan                                                                                            | 53 |
|                | 4. Penetapan                                                                                             | 55 |
|                | 5. Pengundangan                                                                                          | 57 |

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6. Penyebarluasan                                                                  | 58 |
| F. Pembinaan dan Pengawasan Raperda dan Perda                                      | 60 |
| 1. Fasilitasi                                                                      | 60 |
| 2. Evaluasi                                                                        | 61 |
| 3. Nomor Register Raperda                                                          | 64 |
| 4. Pembatalan PHD dan Upaya Keberatan                                              | 65 |
| <b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN YURIDIS DAN LANDASAN SOSIOLOGIS</b>         | 70 |
| A. Pengantar                                                                       | 70 |
| B. Landasan Filosofis                                                              | 72 |
| C. Landasan Sosiologis                                                             | 75 |
| D. Landasan Yuridis                                                                | 77 |
| <b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA</b>     | 81 |
| A. Jangkauan Pengaturan                                                            | 81 |
| B. Arah Pengaturan                                                                 | 82 |
| C. Ruang Lingkup Materi Muatan                                                     | 84 |
| <b>BAB VI PENUTUP</b>                                                              | 87 |
| A. Kesimpulan                                                                      | 87 |
| B. Saran                                                                           | 88 |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b>                                                              | 89 |
| <b>LAMPIRAN</b>                                                                    |    |
| ▪ Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah |    |

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dari ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diperoleh pemahaman bahwa penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat harus didasarkan pada sebuah Naskah Akademik. Lebih lanjut, ketentuan tersebut memaknai bahwa Naskah Akademik pada dasarnya adalah naskah yang memuat hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Ketentuan senada juga terdapat dalam Bab I angka 20 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, hanya saja, sesuai dengan konteks hierarkhinya, pengertian Naskah Akademik di

dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tidak dikaitkan dengan Rancangan Undang-Undang, melainkan hanya Rancangan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota.

Pemaknaan tentang Naskah Akademik semacam itu pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sah secara ilmiah (*scientifically valid*), karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Dengan pemahaman seperti itu, dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan “penghubung” antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi

kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun berdasarkan Naskah Akademik yang bersangkutan.

Naskah Akademik yang didasarkan pada kajian komprehensif yang secara tepat dapat mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat. Oleh karena itu, kajian akademik dan penyusunan Naskah Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut Morgan & Yeung, instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga

mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.<sup>1</sup>

Secara garis besar, ada tiga aspek legitimasi yang oleh undang-undang dipersyaratkan untuk dicakup oleh Naskah Akademik, yaitu legitimasi dari sisi filosofis, legitimasi dari sisi yuridis dan legitimasi dari sisi sosiologis merupakan aspek penting untuk menjamin agar sebuah instrumen regulasi pada akhirnya dapat menjalankan fungsi idealnya. Aspek legitimasi filosofis berguna untuk memastikan agar instrumen regulasi yang hendak dibentuk bisa memiliki keselarasan filosofis dengan sumber-sumber hukum yang ada (*existing legal sources*), sehingga tercipta koherensi filosofis antara instrumen regulasi dengan berbagai sumber hukum yang ada. Aspek legitimasi yuridis menghendaki agar instrumen regulasi yang hendak dibuat memiliki koherensi substansial serta terharmonisasikan baik secara vertikal maupun horizontal dengan peraturan perundang-undangan yang lain, serta memiliki rujukan hukum yang jelas. Sementara aspek legitimasi sosiologis diperlukan untuk memastikan supaya regulasi yang hendak dibuat pada akhirnya dapat membumi dan berfungsi efektif sebagai sebuah instrumen kebijakan untuk

---

<sup>1</sup> Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, h. 221.

mengatur aktivitas masyarakat dalam kerangka memecahkan masalah atau memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.

Naskah Akademik ini disusun sebagai kelengkapan yang bersifat imperatif atas kebutuhan untuk melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013). Dalam posisi demikian maka Naskah Akademik ini akan lebih menekankan pada pemberian rasionalisasi yang mendorong dilakukannya perubahan/pergantian terhadap Peraturan Daerah *existing*. Sebagaimana akan dijelaskan di bawah, faktor utama yang menggerakkan perubahan/pergantian terhadap Peraturan Daerah *existing* adalah adanya perkembangan yang terjadi dalam peraturan perundang-undangan nasional, dalam hal ini UU No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015. Oleh karena itu, dasar konsiderasinya yang utama untuk perubahan terhadap Peraturan Daerah *existing* adalah berubahnya pengaturan yang ada dalam tataran peraturan perundang-undangan nasional. Perkembangan demikian akan berusaha dijabarkan secara memadai baik secara yuridis maupun secara teoretis sebagai alasan utama untuk perubahan terhadap

Peraturan Daerah *existing* yang dituangkan ke dalam Naskah Akademik.

Sejalan dengan itu maka Naskah Akademik ini juga memiliki tanggung jawab yang besar secara yuridis supaya perubahan/pergantian terhadap Peraturan Daerah *existing* dilakukan secara benar baik prosedur maupun materi muatan yang dihasilkan. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, standar kebenaran dimaksud adalah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar untuk melakukan perubahan dan materi muatan yang hendak dituangkan ke dalam Peraturan Daerah yang konsisten dengan tujuan awalnya yaitu perubahan/pergantian terhadap Peraturan Daerah *existing* atas dasar perkembangan yang terjadi dalam pengaturan pada tingkat peraturan perundang-undangan nasional.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi dan akan menentukan cakupan dari penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Landasan teoretis sebagai dasar secara umum untuk melakukan perubahan/pergantian terhadap Peraturan Daerah *existing* (Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013) dikaitkan dengan perkembangan pengaturan pada peraturan perundang-undangan tingkat

nasional. Dengan pengertian lain, landasan teoretis ini memberikan rasionalisasi hubungan sistemis antara peraturan perundang-undangan nasional dengan produk hukum daerah.

2. Pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan tingkat nasional atau pusat di mana perkembangannya berpengaruh terhadap kondisi pengaturan dalam Peraturan Daerah *existing* (Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013) sehingga rekomendasinya adalah perlu perubahan/pergantian terhadap Peraturan Daerah *existing* (Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013). Pemahaman tentang materi muatan berbagai peraturan perundang-undangan ini akan dijadikan salah satu acuan di dalam mengidentifikasi materi muatan dalam rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan/pergantian terhadap Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013.
3. Pokok-pokok materi muatan apa saja yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga yang melakukan perubahan/pergantian terhadap Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013 berdasarkan hasil kajian Naskah Akademik ini.

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

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1. Menyusun Naskah Akademik yang akan mengelaborasi landasan teoretis perubahan/pergantian terhadap Peraturan Daerah *existing* (Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013) dan atas dasar landasan teoretis tersebut dapat dirumuskan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang akurat sebagai legitimasi untuk melakukan perubahan/pergantian terhadap Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013;
2. Mengidentifikasi aspek-aspek pengaturan dalam peraturan perundang-undangan nasional atau tingkat pusat yang perkembangannya perlu ditampung atau diakomodasikan ke dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan/pergantian terhadap Peraturan Daerah *existing* (Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013);
3. Menyusun rancangan Peraturan Daerah dengan memperhatikan perkembangan dalam peraturan perundang-undangan nasional atau tingkat pusat sebagai perubahan/pergantian terhadap Peraturan Daerah *existing* sehingga dengan dilakukan perubahan tersebut maka Peraturan Daerah *existing* (Perda Kota Salatiga No.

8 Tahun 2013) menjadi konsisten atau sejalan dengan peraturan perundang-undangan nasional atau tingkat pusat.

Penyusunan Naskah Akademik ini juga berguna sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan terhadap Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013. Rancangan Peraturan Daerah yang tersusun dengan mengacu pada kajian ilmiah dalam Naskah Akademik diharapkan akan membawa manfaat berupa diadopsinya rancangan Peraturan Daerah *a quo* sehingga mampu mendorong tata kelola pemerintahan yang baik di Kota Salatiga yang sekaligus akan membawa manfaat positif bagi masyarakat Kota Salatiga secara keseluruhan.

#### **D. Metode Penelitian**

##### **1. Jenis Penelitian**

Mengingat faktor utama yang mendorong perubahan/pergantian terhadap Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013 adalah perkembangan dalam pengaturan oleh peraturan perundang-undangan nasional maka penyusunan Naskah Akademik ini lebih difokuskan pada penelitian atau kajian dari sisi hukumnya, yaitu mengenai aspek-aspek yuridis (*legal aspects*) dalam hubungan antara pengaturan nasional dengan produk hukum daerah. Penelitian hukum difokuskan pada peraturan perundang-undangan

nasional yang materi muatannya terkait atau relevan dengan isu pengaturan tentang produk hukum daerah. Peraturan perundang-undangan nasional tersebut akan dianalisis materi muatannya yang menghendaki penyesuaian pada tingkat peraturan daerah sepanjang mengatur tentang produk hukum daerah.

## **2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik**

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang naskah akademik, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- b. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

## **E. Sistematika**

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada sistematika sebagai berikut:

1. *Pendahuluan*

Bagian ini memuat latar belakang, tujuan dan sasaran, metodologi dan sistematika.

## *2. Kajian Teoritik dan Praktik Empiris*

Landasan teori yang berisi tentang teori-teori dan konsep-konsep yang relevan terkait dengan isu hubungan sistemis antara peraturan perundang-undangan nasional dengan produk hukum daerah sehingga pemahaman teoretis tersebut menjustifikasi kesimpulan bahwa perkembangan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan nasional harus diikuti penyesuaian oleh peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah.

## *3. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait*

Bagian ini berisi inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan mengenai produk hukum daerah, terutama perkembangan pengaturan yang ada dalam peraturan perundang-undangan nasional atau tingkat pusat terkini.

## *4. Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis*

Muatan utama dari bagian ini adalah hasil kajian terhadap data yang dikategorikan ke dalam tiga basis legitimasi regulasi mengenai perubahan/pergantian terhadap Perda Kota Salatiga

No. 8 Tahun 2013, yaitu legitimasi filosofis, sosiologis dan yuridis.

5. *Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah*

Bagian ini berisi pokok-pokok utama yang dianggap perlu dimasukkan ke dalam rancangan Peraturan Daerah berdasarkan kajian terhadap data penelitian. Substansi bagian ini juga akan dipergunakan sebagai dasar untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan/pergantian Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013.

6. *Penutup*

Bagian ini berisi dua hal pokok, yaitu kesimpulan dan rekomendasi.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIK**

#### **A. Pengaturan Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Yang dimaksud dengan konsep pengaturan terhadap pembentukan produk hukum daerah di sini adalah pembentukan Peraturan Daerah yang akan mengatur tentang pembentukan produk hukum daerah. Pengaturan terhadap pembentukan produk hukum daerah tersebut merupakan implikasi dari keberlakuan asas negara hukum (*Rule of Law*). Pengaturan terhadap pembentukan produk hukum daerah pada hakikatnya bersifat pembatasan terhadap aktivitas untuk menghasilkan produk hukum daerah.

Dalam pengertian demikian maka pembahasan pada bagian ini akan difokuskan terhadap hal yang prinsip yaitu konsepsi dari asas negara hukum sebagai dasar atau landasan untuk melakukan pengaturan terhadap pembentukan produk hukum daerah. Menjelaskan tentang makna asas negara hukum (*Rule of Law*), Brian Z. Tamanaha membedakannya dalam dua tataran pengertian, yaitu pengertian sempit dan luas. Makna asas negara hukum dalam arti sempit adalah makna yang mengandung tataran keberlakuan umum sebagai prasyarat minimal untuk disebut negara hukum (*a common*

*baseline that all of the competing definitions of the rule of law share).*

Tentang makna asas negara hukum dalam arti sempit Tamanaha menyatakan: *“The rule of law, at its core, requires that government officials and citizens are bound by and act consistent with the law.”*<sup>2</sup> (negara hukum, pada bagian intinya, mensyaratkan bahwa pejabat pemerintah dan warga negara terikat oleh dan harus bertindak sesuai dengan hukum)

Inti dari makna asas negara hukum dalam arti sempit adalah asas legalitas. Itu artinya, konsep hukum dalam asas negara hukum lebih dispesifikkan maknanya sebagai undang-undang atau legislasi. Oleh karena itu, makna dari “pejabat pemerintah dan warga negara terikat oleh dan harus bertindak sesuai dengan hukum” dalam perspektif asas legalitas adalah “pejabat pemerintah dan warga negara terikat oleh dan harus bertindak sesuai dengan undang-undang atau legislasi.” Konsep undang-undang (legislasi) ini dapat diperluas pengertiannya menjadi peraturan perundang-undangan, yang mencakup *primary legislation* dan *secondary legislation* (regulasi).

Asas legalitas tersebut memiliki beberapa karakteristik minimal sebagai berikut: *“law must be set forth in advance (be prospective), be made public, be general, be clear, be stable and certain, and be applied*

---

<sup>2</sup> Brian Z. Tamanaha, “A Concise Guide to the Rule of Law,” Legal Studies Research Paper Series No. 07-0082, St. John’s University School of Law, 2007, h. 3.

*to everyone according to its terms.*”<sup>3</sup> (peraturan perundang-undangan harus berlaku prospektif, dapat diketahui orang banyak, jelas, tetap dan pasti dan diberlakukan kepada setiap orang) Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, yang merepresentasikan keberlakuan asas legalitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah UU No. 12 Tahun 2011 beserta peraturan perundang-undangan pelaksanaannya.

Makna asas negara hukum dalam arti luas adalah asas negara hukum harus mencakup aspek: “*reference to fundamental rights, democracy, and/or criteria of justice or right.*”<sup>4</sup> (mengacu pada hak-hak asasi manusia, demokrasi, dan/atau kriteria keadilan) Karakter dari konsep luas asas negara hukum adalah penekanan pada aspek nilai, tidak hanya legalitas, yanguntutannya supaya *the Rule of Law* menjadi *the Rule of Good Law*.

Kembali pada isu utama dari bagian ini yang akan mendiskusikan mengenai pengaturan terhadap pembentukan produk hukum daerah, pada prinsipnya pengaturan secara nasional telah dicakup oleh UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015), Perpres No. 87 Tahun 2014 dan Permendagri No. 80 Tahun 2015. Produk-produk hukum yang disebutkan tersebut,

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

dalam kaitan dengan produk hukum daerah, adalah produk hukum nasional yang bersifat pengaturan umum terhadap pembentukan produk hukum daerah.

Menurut Tamanaha, secara konseptual asas negara hukum memiliki dua fungsi umum.<sup>5</sup> Pertama, meletakkan pembatasan-pembatasan yuridis terhadap pejabat-pejabat pemerintah (*to impose legal restraints on government officials*). Fungsi ini dilakukan dengan dua cara. Pertama, pejabat-pejabat pemerintah harus mematuhi ketentuan hukum positif yang berlaku pada saat tindakannya dilakukan (*government officials must abide by valid positive laws in force at the time of any given action*). Konsekuensi yang kemudian timbul: tindakan pemerintah harus memperoleh otorisasi hukum positif di mana tanpa itu pemerintah tidak dapat bertindak, dan, lebih lanjut, tindakan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang berlaku untuk dirinya tersebut (*government actions must have positive legal authorization – without which the action is improper; and no government action may contravene a legal prohibition or restriction*). Hal itu berarti, dalam kerangka *the Rule of Law*, untuk memediasi tindakan intervensi negara kepada warga negara diperlukan adanya hukum positif, yaitu Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu negara perlu atau harus melakukan

---

<sup>5</sup> Ibid., h. 3-7. Kalimat-kalimat selanjutnya di bawah mengacu pada halaman tersebut.

pengaturan. Tetapi meskipun negara yang membuat Peraturan, tidak berarti negara tidak terikat olehnya. Cara kedua dalam pembatasan yuridis terhadap pemerintah/pejabat pemerintah ialah: “*imposes restrictions on the law itself, erecting limitations on the law making power of the government.*” (melakukan pembatasan terhadap peraturan perundang-undangannya itu sendiri, yaitu memberlakukan pembatasan terhadap kekuasaan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh pemerintah) Konsekuensi yang timbul adalah:

*certain prohibited actions cannot be legally allowed, even by a legitimate lawmaking authority. Legal restrictions of this sort rank above (control over) ordinary lawmaking. The most familiar versions of this are: 1) constitutionally imposed limits, 2) transnational or international legal limits, 3) human rights limits, and 4) religious or natural law limits. In different ways and senses, these types of law are superior to and impose restraints upon routine law making.*

(beberapa tindakan yang dilarang tidak dapat secara yuridis diberikan pembolehan, meskipun hal itu menyangkut kekuasaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang sah. Versi paling umum dari pembatasan ini adalah: 1) pembatasan yang ditetapkan secara konstitusional, 2) pembatasan yuridis secara internasional atau transnasional, 3) pembatasan oleh hak-hak asasi manusia, 4) pembatasan oleh kaidah-kaidah agama atau hukum alam. Berdasarkan pengertian dan cara-cara yang berbeda, bentuk-bentuk pembatasan tersebut diposisikan lebih tinggi dan membatasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang rutin berjalan)

## **B. Hubungan Produk Hukum Nasional dan Produk Hukum Daerah**

Naskah Akademik ini disusun sebagai rasionalisasi dalam melakukan pengaturan untuk perubahan terhadap Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Produk Hukum Daerah. Dengan demikian maka jelas bahwa jangkauan pengaturan Peraturan Daerah yang akan direkomendasikan oleh Naskah Akademik ini adalah pengaturan yang bersifat perubahan atas peraturan yang lama. Alasan untuk jangkauan pengaturan tersebut adalah karena terjadi perubahan dalam peraturan perundang-undangan nasional. Oleh karena itu isu teoretis yang utama adalah hubungan antara produk hukum nasional dengan produk hukum daerah.

Dalam kerangka sistem peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan nasional dan peraturan perundang-undangan daerah pada hakikatnya terhubung sebagai sistem atau satu kesatuan.<sup>6</sup> Untuk menjawab isu tentang hubungan antara peraturan perundang-undangan nasional (produk hukum nasional) dengan peraturan perundang-undangan daerah (produk hukum daerah) maka ada dua asas atau prinsip yang penting. Pertama, hubungan pusat-daerah. Kedua, hirarki aturan hukum atau peraturan perundang-undangan.

---

<sup>6</sup> Titon Slamet Kurnia, *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2016, h. 37.

## **1. Hubungan Pusat-Daerah dan Implikasinya terhadap Hubungan Peraturan Perundang-Undangan Nasional-Daerah**

Terkait dengan hubungan pusat-daerah maka beberapa asas atau prinsipnya yang fundamental adalah: (1) Indonesia adalah negara kesatuan; (2) Negara kesatuan Indonesia bersifat desentralistik; (3) daerah, dalam batasan tertentu, memiliki otonomi. Desentralisasi pada hakikatnya merupakan perwujudan gagasan konstitusionalisme (pemerintahan terbatas) yaitu pembagian kekuasaan secara teritorial<sup>7</sup> dan gagasan demokrasi atau kedaulatan rakyat.<sup>8</sup> Desentralisasi sebagai bentuk pembatasan terhadap kekuasaan Pemerintah Pusat konsisten dengan asas negara hukum yang telah diakui secara konstitusional sebagai asas penyelenggaraan negara Indonesia.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara 2*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006, h. 26.

<sup>8</sup> Pendapat Bagir Manan dalam Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005, h. 70. Dalam pidato Pengukuhan Gelar Doktor Honoris Causa di Univ. Gadjah Mada, Yogyakarta, tahun 1956, Drs. Moh. Hatta menyampaikan pemikirannya yang di kemudian hari dikenal dengan sebutan Konsepsi Hatta berkenaan dengan titik berat otonomi daerah: "Untuk mendekatkan demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, maka yang terbaik adalah titik pemerintahan sendiri (otonomi) diletakkan pada kabupaten." Dalam Krishna D. Darumurti & Uumbu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, h. 10.

<sup>9</sup> Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Menurut Asshiddiqie, pembatasan kekuasaan dalam bentuk pembagian kekuasaan secara horisontal maupun vertikal/teritorial adalah salah satu unsur dalam negara hukum. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 125.

Desentralisasi sebagai perwujudan asas demokrasi<sup>10</sup> sangat terkait dengan upaya pemenuhan kesejahteraan seluruh rakyat, bahwa semakin dekat pemerintah hadir di tengah-tengah rakyatnya dapat berbanding lurus dengan semakin sejahteranya rakyat serta semakin mudahnya rakyat berpartisipasi dalam pemerintahan dan sekaligus mengontrolnya. Pengertian ini sejalan dengan UU No. 23 Tahun 2014 yang meyakini bahwa desentralisasi dan otonomi daerah akan dapat:

... mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>11</sup>

Konsep negara kesatuan yang desentralistik nampak dari bentuk atau susunan negara yang tidak mengenal ‘negara’ dalam negara, serta pengakuan atas eksistensi daerah otonom yang memiliki kewenangan dan dapat menjalankan urusan pemerintahan sendiri.<sup>12</sup> Menurut Mawardi, sistem desentralisasi memiliki ciri-ciri:

1. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semikedaulatan layaknya negara federasi;

---

<sup>10</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

<sup>11</sup> Menimbang huruf ‘b’ UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

<sup>12</sup> Pasal 1 angka 12 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015: “Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam pembentukan daerah otonom dan bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah;
3. Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan atau pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat.<sup>13</sup>

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>14</sup> Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.<sup>15</sup> Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Pendapat tersebut dikutip dalam Krishna D. Darumurti & Umbu Rauta, *Op.cit.*, h. 9.

<sup>14</sup> Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

<sup>15</sup> Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

<sup>16</sup> Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

Memahami aplikasi asas negara kesatuan yang desentralistik tidak mungkin dilakukan tanpa membahas pula undang-undang yang berlaku saat ini tentang pemerintahan daerah yaitu UU No. 23 Tahun 2014 sebagai produk interpretasi konstitusi oleh legislator terhadap ketentuan konstitusional dalam Pasal 1 ayat (1) jis. Pasal 18, 18A & 18B UUD NRI 1945. Selain memuat atau berisi ketentuan hukum, UU No. 23 Tahun 2014 secara implisit juga menyatakan suatu teori konstitusi (*constitutional theory*) yang lebih eksplisit mengenai konsep negara kesatuan yang desentralistik sebagai pernyataan interpretasi konstitusi legislator dalam tindakannya membentuk undang-undang.

Bangunan dari teori konstitusi yang menjadi landasan dari UU No. 23 Tahun 2014 ini khususnya menyangkut status atau kedudukan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah kedudukan Presiden Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan UUD NRI 1945.<sup>17</sup> Dengan *starting point* tersebut maka dapat disimpulkan bahwa sumber dari kekuasaan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah adalah berdasarkan kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden. Hal itu nampak secara eksplisit pada bagian pengaturan yang selanjutnya.

---

<sup>17</sup> Pasal 5 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

Kekuasaan pemerintahan sebagaimana dipegang oleh Presiden dijabarkan menjadi berbagai urusan pemerintahan diselenggarakan oleh Presiden dengan dibantu oleh Menteri-Menteri sesuai dengan bidang urusan pemerintahannya masing-masing dan Daerah sesuai dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>18</sup> Sesuai dengan karakter dari negara kesatuan maka Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.<sup>19</sup> Sebagai implikasinya, Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Daerah dan pada analisis akhir Presiden bertanggung jawab atas penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.<sup>20</sup>

Dengan memperhatikan asas mengenai hubungan pusat-daerah di Indonesia sebagaimana dikemukakan di atas maka tataran analisis selanjutnya adalah mengaplikasikan asas tersebut dalam menjawab isu hubungan antara peraturan perundang-undangan nasional dengan peraturan perundang-undangan daerah. Asas atau prinsip yang utama dalam kasus ini adalah peraturan perundang-undangan daerah harus konsisten atau sejalan dengan peraturan

---

<sup>18</sup> Pasal 5 ayat (2) – (4) UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

<sup>19</sup> Pasal 6 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

<sup>20</sup> Pasal 7 UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.

perundang-undangan nasional. Pengertian ini adalah implikasi dari posisi daerah terhadap pemerintah pusat di mana susunan negara secara tegas didasarkan pada asas negara kesatuan yang desentralistik. Sebagai implikasinya, Pasal 237 UU No. 23 Tahun 2014 memberikan batasan terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah untuk tidak bertentangan dengan “prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Karena dalam konsep negara kesatuan “tidak ada negara dalam negara” maka, *a fortiori* sebagai implikasinya, peraturan perundang-undangan daerah harus disesuaikan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional.

## **2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Landasan teoretis untuk hierarki peraturan perundang-undangan diletakkan oleh Hans Kelsen. Menjelaskan tentang konsepsi hierarki, Kelsen menyatakan:

*Law regulates its own creation inasmuch as one legal norm determines the way in which another norm is created, and also, to some extent, the contents of that norm. Since a legal norm is valid because it is created in a way determined by another legal norm, the latter is the reason of validity the former ... The norm determining the creation of another norm is the superior, the norm created according to this regulation, the inferior norm.*<sup>21</sup> (Hukum mengatur pembentukannya sendiri seperti halnya satu kaidah hukum menentukan cara kaidah hukum yang lain dibentuk, termasuk menentukan isi kaidah itu. Sejak satu kaidah hukum valid karena dibentuk dengan cara yang ditentukan oleh kaidah

---

<sup>21</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1961, h. 124.

hukum yang lain maka kaidah yang terakhir menjadi alasan untuk validitas kaidah sebelumnya ... Kaidah yang mengatur mengenai pembentukan kaidah yang lain adalah superior, sementara kaidah yang dibentuk sesuai pengaturan tersebut adalah kaidah yang inferior)

Pendapat Kelsen tersebut merupakan teoresasi terhadap asas yang berlaku dalam pengorganisasian sistem peraturan perundang-undangan yang dikenal dengan sebutan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Pendapat J.W. Harris yang lebih baru dibandingkan Kelsen mengelaborasi konsep sistem peraturan perundang-undangan dengan konsep yang disebut *the rule-systematizing logic of legal science* dalam rangka proses sistematisasi peraturan perundang-undangan. Dalam proses sistematisasi tersebut ilmu hukum mengembangkan empat asas yang fungsinya sangat penting untuk mempertahankan kebersisteman peraturan perundang-undangan, yaitu: *exclusion*, *subsumption*, *derogation* dan *non-contradiction*.<sup>22</sup>

Masing-masing asas dalam rangka proses sistematisasi peraturan perundang-undangan tersebut memiliki makna sebagai berikut:

*By 'exclusion' is meant that principle in accordance with which legal science presupposes a determinate number of independent legislative sources for any legal system, and thereby identifies the system.* (eksklusi memiliki pengertian sebagai asas di mana ilmu hukum memberlakukan prapemahaman sejumlah sumber legislatif independen untuk setiap sistem hukum dan yang mengidentifikasi sistem tersebut)

---

<sup>22</sup> J.W. Harris, *Law and Legal Science*, Oxford: Clarendon Press, 1982, h. 10.

*By 'subsumption' is meant that principle in accordance with which legal science makes hierarchical connections between legal rules originating in superior and inferior legislative sources.* (subsumsi memiliki pengertian di mana ilmu hukum memberlakukan hubungan hirarkis di antara ketentuan-ketentuan hukum yang berasal dalam sumber-sumber legislatif yang lebih tinggi dan rendah)

*By 'derogation' is meant that principle in accordance with which legal science rejects a rule, or part of a rule, because of its conflict with another rule originating in a superior source.* (derogasi memiliki makna ilmu hukum menolak suatu ketentuan hukum atau bagian dari suatu ketentuan hukum karena bertentangan dengan ketentuan hukum yang berasal dari sumber lebih tinggi)

*By 'non-contradiction' is meant that principle in accordance with which legal science rejects the possibility of describing a legal system in such a way that one could affirm the existence of a duty, and also the non-existence of duty, covering the same act-situation on the same occasion.* (non-kotradiksi memiliki makna bahwa ilmu hukum menolak kemungkinan pendeskripsian sebuah sistem hukum di mana seseorang dapat menegaskan adanya suatu kewajiban dan juga tiadanya kewajiban yang mencakup situasi tindakan yang sama dalam kesempatan yang sama)<sup>23</sup>

Dalam kerangka hierarki peraturan perundang-undangan, asas yang relevan pada analisis awal adalah *non-contradiction*. Kondisi non-kontradiksi dalam sistem peraturan perundang-undangan adalah penegasan untuk kebersisteman dari sistem peraturan perundang-undangan itu sendiri. Artinya, sebagai sistem, antar peraturan perundang-undangan harus terbangun hubungan sistematis di mana pertentangan antar peraturan perundang-undangan tersebut justru bersifat menentang sistem itu sendiri. Sesuai asas *subsumption* ditegaskan bahwa peraturan perundang-

---

<sup>23</sup> Ibid., h. 10-11.

undangan, dalam suatu rangkaian sistem, memiliki keterhubungan yang bersifat hirarkis, yaitu antara “*legal rules originating in superior and inferior legislative sources.*” Kondisi non-kontradiksi salah satunya ditujukan untuk mempertahankan supaya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Atas dasar itu maka sebagai implikasinya, asas selanjutnya adalah derogasi. Asas derogasi bertujuan mempertahankan kebersisteman dari hubungan sistemis peraturan perundang-undang dalam susunannya yang bersifat hierarkis. Dalam hierarki tersebut isu yang terpenting ialah superioritas: peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi diposisikan untuk menegasikan atau mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah jika terjadi pertentangan antara keduanya: “*rejects a rule, or part of a rule, because of its conflict with another rule originating in a superior source.*” Dikaitkan dengan pembahasan sebelumnya, superioritas peraturan perundang-undangan nasional terhadap peraturan perundang-undangan daerah di Indonesia juga diperkuat oleh asas tentang bentuk atau susunan negara dalam hal ini asas negara kesatuan yang desentralistik.

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS**

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

### **A. Kewenangan Membentuk Peraturan Daerah**

Secara prinsip, tindakan daerah membentuk Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda) secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang).<sup>24</sup> Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subjek hukum, termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah maka peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini

---

<sup>24</sup> Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

peraturan perundang-undangan dimaksud adalah UU No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah jo UU 12 Tahun 2011 jo UU No. 17 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan UU No. 42 Tahun 2015 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Sesuai dengan UUD NRI 1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan daerah adalah negara kesatuan yang desentralistik.

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>25</sup> Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.<sup>26</sup> Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

<sup>26</sup> Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

<sup>27</sup> Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.<sup>28</sup> Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan dengan adanya kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat dalam pembentukan produk hukum daerah (meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dasarnya adalah asas otonomi daerah).<sup>29</sup> Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.<sup>30</sup>

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah menurut Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

---

<sup>28</sup> Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>29</sup> Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>30</sup> Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria bagi kewenangan pembentukan Peraturan Daerah oleh provinsi dan kabupaten/kota yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Peraturan Daerah.

Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hirarkinya.<sup>31</sup> Untuk lebih konkretnya kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; (2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*). Di samping itu memang salah satunya, suatu Peraturan Daerah dibuat untuk melaksanakan Peraturan

---

<sup>31</sup> Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

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

Keterbatasan dalam memahami kedudukan Produk Hukum Daerah (Peraturan Perundang-Undangan Daerah), orientasi pada kepentingan yang sempit dan berjangka pendek, dan kegagalan memahami kepentingan umum sering membuat Produk Hukum Daerah gagal memenuhi azas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kondisi demikian tidak jarang membawa kepada konflik antar susunan pemerintahan karena Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

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

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

#### **B. Kedudukan Daerah Dalam Tata Pemerintahan Indonesia**

Kabupaten/Kota menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Konsep urusan pemerintahan di sini adalah: “fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi

kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.”<sup>32</sup> Urusan pemerintahan yang dapat didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah adalah urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, provinsi dan kabupaten/kota.<sup>33</sup>

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) tersebut meliputi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.<sup>34</sup> Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah.<sup>35</sup> UU No. 23 Tahun 2014 membedakan urusan pemerintahan wajib dalam dua jenis, yaitu: urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.<sup>36</sup> Sementara urusan pemerintahan pilihan adalah urusan

---

<sup>32</sup> Pasal 1 angka 5 PP No. 38 Tahun 2007. Dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa sumber dari urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang merupakan kewenangan Presiden. Tetapi dalam pelaksanaannya urusan pemerintahan itu dilaksanakan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah.

<sup>33</sup> Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>34</sup> Pasal 11 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>35</sup> Pasal 1 angka 14 UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>36</sup> Pasal 11 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014. Sementara yang dimaksud dengan pelayanan dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara (Pasal 1 angka 16 UU No. 23 Tahun 2014).

pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.<sup>37</sup>

Sepanjang menyangkut bidang urusan pemerintahan baik wajib<sup>38</sup> atau pilihan<sup>39</sup> yang telah didesentralisasikan kepada daerah (provinsi maupun kabupaten/kota) untuk diselenggarakan berdasarkan asas otonomi maka daerah tersebut dapat atau memiliki kewenangan membentuk Peraturan Daerah terkait dengan bidang urusan pemerintahan tersebut baik wajib atau pilihan. Hal ini berarti, selain kewenangan membentuk Peraturan Daerah yang dikaitkan dengan kewenangan inheren daerah dalam kaitan dengan fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang menuntut adanya pengaturan sesuai dengan bidang urusan yang dijalankan, daerah juga diberi keleluasaan untuk melakukan pengaturan dalam rangka menjabarkan skema legislasi nasional yang bersifat umum untuk

---

<sup>37</sup> Pasal 1 angka 15 UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>38</sup> Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial. Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan. Pasal 12 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>39</sup> Sementara urusan pilihan meliputi: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian; dan transmigrasi. Pasal 12 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.

diselaraskan dengan kondisi daerah supaya skema legislasi nasional tersebut lebih efektif dan implementatif.<sup>40</sup>

### **C. Asas-Asas Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah norma dasar bagi Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah hukum dasar bagi Peraturan Perundang-Undangan,<sup>41</sup> termasuk dalam hal ini bagi Produk Hukum Daerah (Peraturan Perundang-Undangan Daerah). Oleh karena itu di dalam pembentukan Produk Hukum Daerah materi muatan ketentuannya harus mencerminkan atau sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar bagi Peraturan Perundang-Undangan yang di bawahnya.

Pembentukan Produk hukum daerah memiliki asas yang sama dengan asas yang mendasari pembentukan peraturan perundang-undangan, hal ini bisa dimengerti mengingat teknik penyusunan peraturan perundang-undangan berlaku secara mutatis mutandis

---

<sup>40</sup> Lihat kembali Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011.

<sup>41</sup> Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk semua peraturan dibawah UU.<sup>42</sup> Dengan kata lain, pembentukan peraturan hukum daerah harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, demikian:

a. kejelasan tujuan;

bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

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

d. dapat dilaksanakan;

---

<sup>42</sup> Lihat Pasal 97 UU 12 Tahun 2011 *jo* Pasal 237 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014..

bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundangundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

e. kedayagunaan dan kehasilgunaan

bahwa setiap Peraturan Perundangundangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. kejelasan rumusan; dan

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

g. Keterbukaan

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

untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

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

#### **D. Kewenangan, Jenis Dan Materi Muatan Produk Hukum Daerah**

Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.<sup>43</sup> Kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan berada di tangan negara, dalam hal ini pemerintah pusat sebagai pemegang otoritas. Selanjutnya, berdasarkan prinsip otonomi daerah dan Tugas Pembantuan, kewenangan ini diberikan kepada daerah baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota.<sup>44</sup> Oleh karenanya, Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.<sup>45</sup> Penegasan ketentuan demikian dapat dijumpai pula pada ketentuan yang mengatur penetapan suatu Peraturan Daerah Provinsi, yang berdasarkan Pasal 80 berlaku

---

<sup>43</sup> Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>44</sup> Lihat Pasal 236 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>45</sup> Lihat Pasal 236 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.

secara mutatis mutandis terhadap penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota:

“Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi”.<sup>46</sup>

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

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”.<sup>47</sup>

Pengaturan diatas diikuti oleh Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah yang mengatakan bahwa:

Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.<sup>48</sup>

Berdasarkan pengaturan diatas, diketahui bahwa kewenangan pembentukan peraturan daerah berada pada DPRD dan Kepala

---

<sup>46</sup> Pasal 78 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>47</sup> Pasal 1 angka 8 UU Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>48</sup> Pasal 1 angka 4 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

Daerah. Sementara itu, UU No. 23 Tahun 2014 mengatakan bahwa Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.<sup>49</sup>

Produk hukum daerah berbentuk peraturan dan penetapan (*beschiking*). Produk hukum daerah berbentuk peraturan terdiri atas: perda; perkada; PB KDH; dan peraturan DPRD.<sup>50</sup> Sedangkan penetapan terdiri dari Keputusan KDH; Keputusan DPRD; Keputusan Pimpinan DPRD; Keputusan BK DPRD. Perda terdiri atas perda provinsi dan perda kabupaten/kota.<sup>51</sup> Dalam pembahasan ini, hanya akan dibahas secara khusus perda kabupaten/kota. Adapun materi muatan perda terdiri dari:

- a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>52</sup>

Selain materi muatan tersebut diatas, Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>53</sup> Perda kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan kabupaten/kota;

---

<sup>49</sup> Pasal 1 angka 25 UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>50</sup> Pasal 3 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>51</sup> Pasal 4 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>52</sup> Pasal 236 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>53</sup> Pasal 236 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 *jo* Pasal 4 ayat (3) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

- b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

## **E. Tahapan Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Produk Hukum Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, dalam pembentukannya harus mengikuti atau melewati beberapa tahapan pembentukan sebagaimana berlaku bagi peraturan perundang-undangan pada umumnya. Tahapan pembentukan Produk Hukum Daerah dalam 6 tahap yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.<sup>54</sup> Masing-masing tahapan akan dijelaskan lebih lanjut dibawah ini.

### **1. Perencanaan**

Perencanaan Ranperda meliputi kegiatan:

- a. penyusunan Propemperda;
- b. perencanaan penyusunan ranperda kumulatif terbuka; dan
- c. perencanaan penyusunan ranperda di luar Propemperda.<sup>55</sup>

Berikut akan dijelaskan masing-masing kegiatan yang termasuk dalam perencanaan. Perlu diketahui bahwa dengan mendasarkan

---

<sup>54</sup> Pasal 237 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 *jo* Pasal 1 angka 18 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>55</sup> Pasal 10 Permendagri No. 80 Tahun 2015 *jo* Pasal 239 UU No. 23 Tahun 2014.

pada Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015, Ketentuan mengenai tata cara perencanaan penyusunan Propemperda provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Propemperda kabupaten/kota.

Penyusunan Propemperda (Program Pembentukan Peraturan Daerah) dapat terjadi di lingkungan Pemerintah Daerah dan DPRD. Tata Cara Penyusunan Propemperda di Lingkungan Pemerintah Daerah dijelaskan sebagai berikut, KDH tugaskan biro/bagian hukum mengkoordinasikan penyusunan Propemperda. Penyusunan Propemperda dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait (Kemenkumham dan/atau instansi vertikal terkait sesuai dengan: kewenangan, materi muatan, atau Kebutuhan).<sup>56</sup> Hasil penyusunan Propemperda diajukan oleh biro/bagian hukum kepada KDH melalui Sekda.<sup>57</sup> KDH menyampaikan hasil penyusunan Propemperda ke Bapemperda melalui Pimpinan DPRD.<sup>58</sup> Sedangkan Tata Cara Penyusunan Propemperda di Lingkungan DPRD dilakukan dengan dikoordinasikan oleh Bapemperda; dan diatur dalam Peraturan DPRD.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Pasal 12 ayat (2) dan (3) *jo* Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>57</sup> Pasal 12 ayat (4) *jo* Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>58</sup> Pasal 13 *jo* Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>59</sup> Pasal 14 *jo* Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

Penyusunan Propemperda dilaksanakan oleh DPRD dan KDH<sup>60</sup> setiap tahun sebelum penetapan APBD<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup> Penyusunan Propemperda memuat daftar urutan ranperda berdasarkan skala prioritas, 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.<sup>63</sup> Hasil penyusunan Propemperda antara DPRD dan Pemda disepakati menjadi Propemperda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD.<sup>64</sup> Propemperda ditetapkan dengan keputusan DPRD.<sup>65</sup> Dalam Propemperda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: a) akibat putusan Mahkamah Agung; dan b) APBD.<sup>66</sup> Khusus Propemperda

---

<sup>60</sup> Pasal 15 ayat (1) *jo* Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>61</sup> Pasal 15 ayat (4) *jo* Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015 *jo* Pasal 239 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>62</sup> Pasal 15 ayat (2) *jo* Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>63</sup> Pasal 15 ayat (5) *jo* Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>64</sup> Pasal 16 ayat (1) *jo* Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>65</sup> Pasal 16 ayat (2) *jo* Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>66</sup> Pasal 16 ayat (4) *jo* Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015 *jo* Pasal 239 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014.

kabupaten/kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai: a) penataan kecamatan; dan b) penataan desa.<sup>67</sup>

Dalam keadaan tertentu, DPRD atau KDH dapat mengajukan ranperda 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 ranperda 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 Mendagri untuk perda provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk perda kabupaten/kota; dan
- e. perintah dari ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.<sup>68</sup>

Perencanaan penyusunan Perkada dan Peraturan DPRD merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing.<sup>69</sup> Penyusunan berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan<sup>70</sup> ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga, komisi, atau instansi masing-

---

<sup>67</sup> Pasal 18 *jo* Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015 *jo* Pasal 239 ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>68</sup> Pasal 16 ayat (5) *jo* Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015 *jo* Pasal 239 ayat (7) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>69</sup> Pasal 19 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>70</sup> Pasal 19 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun<sup>71</sup> dan dapat dilakukan penambahan atau pengurangan.<sup>72</sup>

## **2. Penyusunan**

Penyusunan produk hukum daerah berbentuk peraturan berupa perda atau nama lainnya dilakukan berdasarkan Propemperda<sup>73</sup> dan dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah.<sup>74</sup>

Penyusunan Raperda di lingkungan Eksekutif dilakukan berdasarkan urutan sebagai berikut:

1. KDH memerintah Pimpinan SKPD menyusun Ranperda berdasarkan Propemperda.
2. KDH membentuk tim penyusun ranperda yang ditetapkan dengan keputusan KDH. Keanggotaan tim terdiri atas: KDH, Sekda, Pemrakarsa, Biro/Bagian hukum, Perangkat daerah terkait; dan Perancang peraturan perundang-undangan. Dapat mengikutsertakan instansi vertikal yang terkait dan/atau akademisi dalam keanggotaan tim .

---

<sup>71</sup> Pasal 19 ayat (3) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>72</sup> Pasal 19 ayat (4) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>73</sup> Pasal 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015 *jo* Pasal 240 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>74</sup> Pasal 21 Permendagri No. 80 Tahun 2015 *jo* Pasal 240 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.

3. Tim penyusun dipimpin seorang ketua yang ditunjuk oleh Pemrakarsa. Dalam hal ketua tim adalah pejabat lain yang ditunjuk, pemrakarsa tetap bertanggungjawab terhadap materi muatan rancangan perda yang disusun.
4. Ketua tim penyusun melaporkan kepada Sekda mengenai perkembangan dan/atau permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan ranperda untuk mendapatkan arahan atau keputusan.
5. Ranperda yang telah disusun diberi paraf koordinasi oleh ketua tim penyusun dan pemrakarsa. Ketua tim menyampaikan hasil ranperda kepada KDH melalui Sekda untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.
6. Sekda menugaskan kepala biro/bagian hukum untuk mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi ranperda.
7. Dalam mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, kepala biro/bagian hukum dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari Kemenkumham.
8. Sekda menyampaikan hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi kepada pemrakarsa dan pimpinan

perangkat daerah terkait untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap halaman ranperda.

9. Sekda menyampaikan ranperda yang telah dibubuhi paraf persetujuan kepada KDH.
10. Setiap ranperda yang merupakan konsep akhir yang akan disampaikan kepada DPRD harus dipaparkan ketua tim kepada KDH.

Sedangkan Penyusunan Raperda di lingkungan DPRD dilakukan berdasarkan urutan sebagai berikut:

1. Ranperda dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda berdasarkan Propemperda.
2. Ranperda yang telah diajukan disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.
3. Dalam hal ranperda mengatur mengenai: APBD; pencabutan perda; atau perubahan perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, penyampaian ranperda disertai dengan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.
4. Pimpinan DPRD menyampaikan ranperda kepada Bapemperda untuk dilakukan pengkajian dalam rangka

pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi ranperda.

5. Bapemperda menyampaikan hasil pengkajian ranperda kepada pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD menyampaikan hasil pengkajian Bapemperda dalam rapat paripurna DPRD
6. Dalam rapat paripurna DPRD : a. pengusul memberikan penjelasan; b. fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan; dan c. pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya.
7. Rapat paripurna DPRD memutuskan usul ranperda berupa:  
a. persetujuan; b. persetujuan dengan pengubahan; atau c. penolakan.
8. Dalam hal persetujuan dengan pengubahan, pimpinan DPRD menugaskan komisi, gabungan komisi, Bapemperda, atau panitia khusus untuk menyempurnakan ranperda tersebut. Penyempurnaan ranperda disampaikan kembali kepada pimpinan DPRD.
9. Ranperda yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada KDH untuk dilakukan pembahasan.
10. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan KDH menyampaikan ranperda mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah ranperda yang disampaikan oleh DPRD dan

ranperda yang disampaikan oleh KDH digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Penyusunan Perkada dan PB KDH dilakukan untuk melaksanakan perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, KDH menetapkan Perkada dan/atau PB KDH. Pimpinan perangkat daerah pemrakarsa menyusun rancangan Perkada dan/atau PB KDH. Rancangan Perkada dan/atau PB KDH setelah disusun disampaikan kepada biro/bagian hukum untuk dilakukan pembahasan.

Penyusunan Rancangan Peraturan DPRD dilakukan dengan memperhatikan beberapa hal:

1. Pimpinan DPRD menyusun rancangan Peraturan DPRD, yang dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda.
2. Rancangan Peraturan DPRD dilakukan pembahasan oleh Pemrakarsa dengan Bapemperda untuk harmonisasi dan sinkronisasi.
3. Rancangan Peraturan DPRD dibentuk untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban DPRD, terdiri atas: peraturan DPRD tentang tata tertib; peraturan DPRD tentang kode etik; dan/atau peraturan DPRD tentang tata beracara badan kehormatan.

4. Pimpinan DPRD membentuk tim penyusunan rancangan peraturan DPRD berdasarkan kebutuhan.
5. Tim penyusunan memberikan paraf koordinasi pada tiap halaman rancangan peraturan DPRD yang telah disusun.
6. Ketua Tim mengajukan rancangan peraturan DPRD yang telah mendapat paraf koordinasi kepada pimpinan DPRD.

Penyusunan Keputusan KDH dilakukan oleh pimpinan perangkat daerah menyusun rancangan keputusan KDH sesuai dengan tugas dan fungsi. Rancangan keputusan KDH diajukan kepada Sekda setelah mendapat paraf koordinasi pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum. Sekda mengajukan rancangan keputusan KDH kepada KDH untuk mendapat penetapan.

Penyusunan Keputusan DPRD berisi materi muatan hasil dari rapat paripurna. Untuk menyusun keputusan DPRD dapat dibentuk melalui panitia khusus atau ditetapkan secara langsung dalam rapat paripurna DPRD. Ketentuan penyusunan peraturan DPRD berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan rancangan keputusan DPRD. Dalam hal keputusan DPRD ditetapkan secara langsung dalam rapat paripurna, rancangan keputusan DPRD disusun dan dipersiapkan oleh sekretariat DPRD dan pengambilan keputusan dilakukan dengan: a)

penjelasan tentang rancangan keputusan DPRD oleh pimpinan DPRD; b) pendapat fraksi terhadap rancangan keputusan DPRD; dan c) persetujuan atas rancangan keputusan DPRD menjadi keputusan DPRD. Keputusan DPRD ditetapkan oleh pimpinan dalam rapat paripurna DPRD.

Sedangkan Keputusan Pimpinan DPRD yang berupa penetapan untuk menetapkan hasil rapat pimpinan DPRD. Keputusan pimpinan DPRD berisi materi muatan penetapan hasil rapat pimpinan DPRD dalam rangka menyelenggarakan tugas fungsi DPRD yang bersifat teknis operasional. Rancangan keputusan pimpinan DPRD disusun dan dipersiapkan oleh sekretariat DPRD.

Penyusunan Keputusan Badan Kehormatan DPRD berisi materi muatan penjatuhan sanksi kepada anggota DPRD yang terbukti melanggar peraturan DPRD tentang tata tertib dan/atau peraturan DPRD tentang kode etik. Rancangan keputusan badan kehormatan DPRD disusun dan dipersiapkan oleh badan kehormatan DPRD. Keputusan badan kehormatan DPRD disusun berdasarkan hasil penelitian, penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan DPRD tentang tata tertib dan/atau peraturan DPRD tentang kode etik. Keputusan badan

kehormatan DPRD mengenai penjatuhan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Keputusan badan kehormatan DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada anggota DPRD yang bersangkutan, pimpinan fraksi, dan pimpinan partai politik yang bersangkutan. Keputusan badan kehormatan dilaporkan dalam rapat paripurna DPRD.

### **3. Pembahasan**

Pembahasan rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.<sup>75</sup> Pembahasan produk hukum daerah terbagi menjadi dua yaitu yang berbentuk peraturan dan yang berbentuk keputusan. Aspek pembahasan terbagi menjadi dua yaitu tahap persiapan pembahasan dan tahap pembahasan itu sendiri.

Pembahasan rancangan perda yang berasal dari walikota/bupati disampaikan dengan surat pengantar walikota/bupati kepada pimpinan DPRD Kota/Kabupaten,<sup>76</sup> demikian pula sebaliknya rancangan perda yang berasal dari DPRD disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPRD kepada walikota/bupati walikota/bupati.<sup>77</sup> Surat pengantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63, paling sedikit memuat: a)

---

<sup>75</sup> Pasal 241 UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>76</sup> Pasal 63 jo Pasal 70 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>77</sup> Pasal 67 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

latar belakang dan tujuan penyusunan; b) sasaran yang ingin diwujudkan; dan c) materi pokok yang diatur, yang menggambarkan keseluruhan substansi rancangan perda kota/kabupaten.<sup>78</sup> Dalam hal rancangan perda disusun berdasarkan naskah akademik, maka naskah akademik tersebut disertakan dalam penyampaian rancangan perda.<sup>79</sup>

Selanjutnya rancangan perda yang berasal dari DPRD kota/kabupaten atau walikota/bupati dibahas oleh DPRD kota/kabupaten dan walikota/bupati untuk mendapatkan persetujuan bersama.<sup>80</sup> Pembahasan sebagaimana tersebut dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.<sup>81</sup>

Sebelum dilakukan pembahasan bersama antara DPRD dan KDH, rancangan perda dapat ditarik kembali dengan menyertakan alasan penarikan.<sup>82</sup> Sedangkan jika rancangan perda tersebut sedang dibahas, maka penerikan hanya dapat dilakukan berdasarkan persetujuan bersama antara DPRD dan KDH.<sup>83</sup>

---

<sup>78</sup> Pasal 64 ayat (1) *jo* Pasal 68 ayat (1) *jo* Pasal 70 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>79</sup> Pasal 64 ayat (2) *jo* Pasal 68 ayat (2) *jo* Pasal 70 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>80</sup> Pasal 72 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>81</sup> Pasal 72 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>82</sup> Pasal 76 *jo* Pasal Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>83</sup> Pasal 77 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

Rancangan perda yang telah ditarik kembali tidak dapat diajukan kembali pada masa sidang yang sama.<sup>84</sup>

Sebelum dilakukan penetapan dan pengundangan, rancangan perda diberi nomor register (yang selanjutnya disebut noreg) yaitu pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan perda yang dikeluarkan pemerintah daerah.<sup>85</sup>

#### **4. Penetapan**

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda dalam jangka waktu tertentu.<sup>86</sup>

Rancangan perda yang telah diberikan nomor register disampaikan Menteri Dalam Negeri kepada gubernur dan untuk perda kabupaten/kota disampaikan gubernur kepada bupati/walikota untuk dilakukan penetapan dan pengundangan.<sup>87</sup> Penandatanganan rancangan perda tersebut dilakukan oleh kepala daerah<sup>88</sup> dan dibuat dalam rangkap 4 (empat).<sup>89</sup> Dalam hal

---

<sup>84</sup> Pasal 77 ayat (3) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>85</sup> Pasal 1 angka 26 Permendagri No. 80 Tahun 2015 *jo* Pasal 242 ayat (3) sampai dengan ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>86</sup> Pasal 242 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>87</sup> Pasal 107 Permendagri No. 80 Tahun 2015 *jo* Pasal 242 ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>88</sup> Pasal 108 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015 *jo* Pasal 242 ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>89</sup> Pasal 109 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

kepala daerah berhalangan sementara atau berhalangan tetap penandatanganan rancangan perda dilakukan oleh pelaksana tugas, pelaksana harian atau pejabat kepala daerah.<sup>90</sup>

Rancangan perkara dan rancangan PB KDH yang telah dilakukan pembahasan disampaikan kepada kepala daerah untuk dilakukan penetapan dan pengundangan.<sup>91</sup> Penandatanganan rancangan tersebut dilakukan oleh kepala daerah<sup>92</sup> dan dibuat rangkap 3 (tiga).<sup>93</sup>

Rancangan peraturan DPRD yang telah dilakukan pembahasan disampaikan kepada pimpinan DPRD untuk dilakukan penetapan dan pengundangan.<sup>94</sup> Penandatanganan peraturan DPRD tersebut dilakukan oleh pimpinan DPRD.<sup>95</sup>

Rancangan keputusan kepala daerah yang telah dilakukan pembahasan disampaikan kepada kepala daerah untuk dilakukan penetapan.<sup>96</sup> Penandatanganan rancangan keputusan kepala daerah tersebut dilakukan oleh kepala daerah.<sup>97</sup>

Rancangan keputusan DPRD dan rancangan keputusan pimpinan DPRD yang telah dilakukan pembahasan disampaikan

---

<sup>90</sup> Pasal 108 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>91</sup> Pasal 110 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>92</sup> Pasal 110 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>93</sup> Pasal 111 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>94</sup> Pasal 113 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>95</sup> Pasal 113 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>96</sup> Pasal 115 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>97</sup> Pasal 115 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

kepada pimpinan DPRD untuk dilakukan penetapan.<sup>98</sup> Rancangan keputusan badan kehormatan DPRD yang telah dilakukan pembahasan disampaikan kepada badan kehormatan DPRD untuk dilakukan penetapan.<sup>99</sup>

## **5. Pengundangan**

Perda yang telah ditetapkan, diundangkan dalam lembaran daerah.<sup>100</sup> Pengundangan merupakan pemberitahuan secara formal suatu perda, sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat.<sup>101</sup> Penjelasan mengenai isi perda dimuat dalam tambahan lembaran daerah.<sup>102</sup>

Perkada, PB KDH dan peraturan DPRD yang telah ditetapkan diundangkan dalam berita daerah.<sup>103</sup> Perda, perkada, PB KDH dan peraturan DPRD mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.<sup>104</sup> Perda, perkada, PB KDH dan Peraturan DPRD kabupaten/kota yang telah diundangkan disampaikan kepada

---

<sup>98</sup> Pasal 117 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>99</sup> Pasal 118 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>100</sup> Pasal 121 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015 *jo* Pasal 244 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>101</sup> Pasal 121 ayat (3) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>102</sup> Pasal 122 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>103</sup> Pasal 123 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>104</sup> Pasal 123 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

Gubernur.<sup>105</sup> Selanjutnya Sekretaris daerah mengundang perda, perkara, PB KDH dan peraturan DPRD.<sup>106</sup> Perda, perkara, PB KDH dan peraturan DPRD dimuat dalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum.<sup>107</sup>

## **6. Penyebarluasan**

Penyebarluasan perda dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD sejak penyusunan Propemperda, penyusunan rancangan perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dan pembahasan rancangan perda.<sup>108</sup> Penyebarluasan tersebut dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.<sup>109</sup>

Penyebarluasan Propemperda dilakukan bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD yang dikoordinasikan oleh Bapemperda.<sup>110</sup> Penyebarluasan rancangan perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD.<sup>111</sup>

---

<sup>105</sup> Pasal 123 ayat (4) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>106</sup> Pasal 124 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>107</sup> Pasal 125 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>108</sup> Pasal 161 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015 *jo* Pasal 253 – Pasal 254 UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>109</sup> Pasal 161 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>110</sup> Pasal 162 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>111</sup> Pasal 162 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

Penyebarluasan rancangan perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari kepala daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah bersama dengan perangkat daerah pemrakarsa.<sup>112</sup>

Sedangkan Penyebarluasan perda yang telah diundangkan dilakukan bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD.<sup>113</sup> Penyebarluasan perkara, PB KDH dan keputusan kepala daerah yang telah diundangkan dan/atau diautentifikasi dilakukan oleh sekretaris daerah bersama dengan perangkat daerah pemrakarsa.<sup>114</sup> Penyebarluasan peraturan DPRD, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD yang telah diundangkan dan/atau diautentifikasi dilakukan oleh sekretaris DPRD bersama dengan alat kelengkapan DPRD pemrakarsa.<sup>115</sup> Naskah produk hukum daerah yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diautentifikasi dan diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.<sup>116</sup>

Kepala daerah wajib menyebarluaskan perda yang telah diundangkan dalam lembaran daerah dan perkara yang telah

---

<sup>112</sup> Pasal 162 ayat (3) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>113</sup> Pasal 163 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>114</sup> Pasal 163 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>115</sup> Pasal 163 ayat (3) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>116</sup> Pasal 164 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

diundangkan dalam berita daerah.<sup>117</sup> Kepala daerah yang tidak menyebarluaskan perda dan perkara yang telah diundangkan dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri Dalam Negeri untuk gubernur dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati/walikota.<sup>118</sup>

## **F. Pembinaan dan Pengawasan Raperda dan Perda**

### **1. Fasilitasi**

Fasilitasi adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.<sup>119</sup> Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur.<sup>120</sup>

Adapun tata cara pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan adalah sebagai berikut:<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> Pasal 165 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>118</sup> Pasal 165 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>119</sup> Pasal 1 angka 24 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>120</sup> Pasal 87 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>121</sup> Lihat Pasal 87 – 92 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

- a. Pembinaan terhadap rancangan PHD (peraturan) di kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur.
- b. Pembinaan melalui fasilitasi terhadap ranperda sebelum mendapat persetujuan bersama. Fasilitasi ranperda tidak diberlakukan terhadap ranperda yang dievaluasi.
- c. Pembinaan melalui fasilitasi terhadap rancangan perkada, rancangan PB KDH atau rancangan peraturan DPRD sebelum ditetapkan. Fasilitasi terhadap rancangan perkada tidak diberlakukan terhadap rancangan perkada yang dievaluasi.
- d. PHD (Peraturan) disampaikan kepada Gubernur bagi kabupaten/kota.
- e. Fasilitasi yang dilakukan paling lama 15 hari setelah diterima PHD.
- f. Apabila dalam tenggang waktu tersebut Gubernur tidak memberikan fasilitasi, maka terhadap: (a) ranperda dilanjutkan tahapan persetujuan bersama; dan (b) rancangan perkada, rancangan PB KDH dan rancangan peraturan DPRD dilanjutkan tahapan penetapan menjadi perkada, PB KDH atau Peraturan DPRD.
- g. Hasil Fasilitasi untuk kabupaten/kota dibuat dalam bentuk surat Sekda atas nama Gubernur.
- h. Surat fasilitasi tersebut ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah untuk penyempurnaan rancangan PHD berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.

## **2. Evaluasi**

Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>122</sup> Gubernur mengevaluasi ranperda kabupaten/kota

---

<sup>122</sup> Pasal 1 angka 25 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

sesuai dengan: (a) UU di bidang pemerintahan daerah; dan (b) peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>123</sup> Evaluasi ranperda sesuai dengan UU di bidang pemerintahan daerah terdiri atas: RPJPD; RPJMD; APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; pajak daerah; retribusi daerah; dan tata ruang daerah.<sup>124</sup> Evaluasi ranperda sesuai peraturan perundang-undangan lainnya antara lain: a. rencana pembangunan industri; dan b. pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa.<sup>125</sup>

Evaluasi dapat dilakukan untuk Ranperda dan Perkada Provinsi maupun Kabupaten/kota. Dalam hal Evaluasi Ranperda dan Perkada Kabupaten/Kota, Bupati/walikota menyampaikan ranperda kepada Gubernur paling lama 3 hari sebelum ditetapkan yang mengatur tentang: RPJPD; RPJMD; APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; pajak daerah; retribusi daerah; tata ruang daerah; rencana pembangunan industri kabupaten/kota; dan pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan

---

<sup>123</sup> Pasal 91 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>124</sup> Pasal 91 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>125</sup> Pasal 91 ayat (3) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

menjadi Desa.<sup>126</sup> Bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan oleh Bupati/walikota.<sup>127</sup> Ranperda kabupaten/kota harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.<sup>128</sup> Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi ranperda tentang: pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Mendagri melalui Dirjen Bina Keuangan Daerah dan selanjutnya Mendagri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan; dan tata ruang daerah berkonsultasi dengan Mendagri melalui Dirjen Bina Pembangunan Daerah dan selanjutnya Mendagri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.<sup>129</sup> Konsultasi gubernur kepada Mendagri dalam bentuk penyampaian keputusan gubernur tentang evaluasi ranperda kabupaten/kota untuk dilakukan pengkajian.<sup>130</sup> Konsultasi ranperda dikoordinasikan oleh Biro Hukum Provinsi.<sup>131</sup>

---

<sup>126</sup> Pasal 95 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>127</sup> Pasal 95 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>128</sup> Pasal 96 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>129</sup> Pasal 96 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>130</sup> Pasal 96 ayat (3) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>131</sup> Pasal 96 ayat (4) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

### **3. Nomor Register Raperda**

Nomor register yang selanjutnya disingkat noreg adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan perda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan.<sup>132</sup> Pemberian register dibedakan menjadi pemberian register untuk ranperda yang dievaluasi dan Ragister Ranperda Non Evaluasi, yang dijelaskan sebagai berikut:

#### **1) Register Ranperda Evaluasi**

Dalam hal Gubernur menyatakan hasil evaluasi ranperda telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, diikuti dengan pemberian nomor registrasi.<sup>133</sup>

#### **2) Ragister Ranperda Non Evaluasi**

Bupati/walikota wajib menyampaikan ranperda kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 hari terhitung sejak menerima ranperda dari Pimpinan DPRD untuk mendapatkan noreg ranperda.<sup>134</sup> Gubernur memberikan noreg ranperda kabupaten/kota paling lama 7 hari sejak

---

<sup>132</sup> Pasal 1 angka 26 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>133</sup> Pasal 99 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>134</sup> Pasal 100 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

ranperda diterima.<sup>135</sup> Ranperda yang telah mendapat noreg ditetapkan oleh KDH dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 hari sejak ranperda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah.<sup>136</sup>

Ranperda yang belum mendapatkan noreg belum dapat ditetapkan KDH dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.<sup>137</sup> Pemberian noreg perda kabupaten/kota dilaksanakan oleh Biro Hukum provinsi.<sup>138</sup>

#### **4. Pembatalan PHD dan Upaya Keberatan**

Pembatalan adalah tindakan yang menyatakan tidak berlakunya terhadap seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, dan/atau lampiran materi muatan perda, perkara, PB KDH dan peraturan DPRD karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, yang berdampak dilakukannya pencabutan atau perubahan.<sup>139</sup> Berikut akan dijelaskan pembatalan pada tingkat Kabupaten/Kota.

Bupati/walikota menyampaikan perda dan peraturan bupati/walikota yang dimohonkan pembatalannya kepada

---

<sup>135</sup> Pasal 102 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>136</sup> Pasal 102 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>137</sup> Pasal 103 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>138</sup> Pasal 104 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>139</sup> Pasal 1 angka 27 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

Gubernur paling lama 7 hari setelah ditetapkan.<sup>140</sup> Adapun mekanisme pembatalan tersebut dijelaskan sebagai berikut:<sup>141</sup>

- 1) Sekda atas nama gubernur membentuk tim pembatalan perda dan peraturan bupati/walikota yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup perangkat daerah dan instansi terkait sesuai kebutuhan. Tim dimaksud ditetapkan dengan keputusan gubernur.
- 2) Tim pembatalan perda dan peraturan bupati/walikota bertugas melakukan kajian terhadap perda dan peraturan bupati/walikota, paling lama 30 hari sejak diterima oleh Tim.
- 3) Dalam hal hasil kajian dinyatakan tidak bertentangan dengan peraturan perUU yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, diterbitkan surat sekretaris daerah atas nama gubernur perihal pernyataan sesuai.
- 4) Dalam hal hasil kajian dinyatakan bertentangan dengan peraturan perUU yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, ditetapkan Keputusan Gubernur tentang Pembatalan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota kepada bupati/walikota.
- 5) Tim pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota dalam melakukan kajian dapat melibatkan ahli/pakar dan/atau instansi terkait sesuai dengan kebutuhan.
- 6) Tim Pembatalan dapat mengkonsultasikan materi muatan pembatalan kepada Mendagri melalui Dirjen Otda.
- 7) Dalam hal gubernur tidak membatalkan perda dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perUU yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan Mendagri melalui Dirjen Otda membatalkan perda dan/atau peraturan bupati/walikota.
- 8) Mendagri melalui Dirjen Otda sebelum membatalkan perda dan/atau peraturan bupati/walikota memberikan surat peringatan pertama kepada gubernur untuk membatalkan perda atau peraturan bupati/walikota.
- 9) Dalam hal surat peringatan tidak ditindaklanjuti oleh gubernur, Mendagri melalui Dirjen Otda memberikan surat peringatan kedua kepada gubernur untuk

---

<sup>140</sup> Pasal 141 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>141</sup> Pasal 142 – Pasal 149 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

membatalkan perda dan/atau peraturan bupati/walikota.

- 10) Surat peringatan pertama dan kedua, ditindaklanjuti oleh gubernur masing-masing paling lama 15 hari sejak ditandatangani, dengan memberikan jawaban kepada Mendagri melalui Dirjen Otda.
- 11) Dalam hal surat peringatan pertama dan kedua tidak ditindaklanjuti oleh gubernur, Mendagri melalui Dirjen Otda membatalkan perda dan/atau peraturan bupati/walikota.
- 12) Mendagri melalui Dirjen Otda melakukan proses pembatalan Perda dan/atau peraturan bupati/walikota terhadap ketidakmampuan gubernur membatalkan perda dan/atau peraturan bupati/wali kota.
- 13) Mendagri melalui Dirjen Otda membatalkan perda dan peraturan bupati/walikota ditetapkan dengan Keputusan Mendagri.
- 14) Mekanisme pembatalan perda dan peraturan bupati/walikota berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembatalan perda provinsi dan peraturan gubernur.
- 15) Keputusan Mendagri bersifat final.

Dalam hal yang dibatalkan keseluruhan materi muatan peraturan bupati/walikota, paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan diterima, bupati/walikota harus menghentikan pelaksanaan peraturan bupati/walikota yang dibatalkan dengan mengeluarkan surat kepada perangkat daerah dan selanjutnya bupati/walikota mencabut peraturan bupati/walikota dimaksud.<sup>142</sup> Dalam hal yang dibatalkan sebagian materi muatan peraturan bupati/walikota, paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan diterima, bupati/walikota harus menghentikan pelaksanaan peraturan

---

<sup>142</sup> Pasal 151 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

bupati/walikota yang dibatalkan dengan mengeluarkan surat kepada perangkat daerah dan selanjutnya bupati/walikota merubah peraturan bupati/walikota dimaksud.<sup>143</sup>

Keberatan Bupati dan DPRD dilakukan dalam hal bupati/walikota dan/atau DPRD tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda dan peraturan bupati/walikota dengan alasan yang dapat dibenarkan, bupati/walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mendagri melalui Dirjen Otda paling lambat 14 hari sejak keputusan pembatalan diterima.<sup>144</sup> Selanjutnya, Mendagri melalui Dirjen Otda menjawab keberatan paling lama 30 hari sejak diterima.<sup>145</sup> Adapun mekanisme keberatan dilakukan dengan tata cara:

- 1) Bupati/walikota dan/atau DPRD mengajukan keberatan keputusan gubernur tentang pembatalan perda dan peraturan bupati/walikota kepada Mendagri melalui Dirjen Otda disertai dengan alasan keberatan;
- 2) b. Mendagri melalui Dirjen Otda membentuk Tim Pembatalan Atas Keberatan yang diajukan oleh bupati/walikota dan/atau DPRD; dan
- 3) alasan keberatan dilakukan kajian sesuai tolok ukur peraturan perUU yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> Pasal 151 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>144</sup> Pasal 152 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>145</sup> Pasal 152 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>146</sup> Pasal 153 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

Dalam hal alasan keberatan tidak dikabulkan seluruhnya, Mendagri melalui Dirjen Otda menyatakan Keputusan gubernur tetap berlaku. Dalam hal alasan keberatan dikabulkan seluruhnya, Mendagri melalui Dirjen Otda membatalkan seluruh materi muatan Keputusan gubernur sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam hal alasan keberatan dikabulkan sebagian, maka sebagian materi muatan Keputusan gubernur yang tidak dikabulkan tetap berlaku. Keberatan yang dikabulkan atau tidak dikabulkan oleh Mendagri ditetapkan dengan Keputusan Mendagri yang bersifat final.

Selanjutnya, berkenaan pembatalan Peraturan DPRD, ditegaskan bahwa pada prinsipnya pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembatalan Peraturan DPRD kabupaten/kota.<sup>147</sup> Anggota DPRD yang masih memberlakukan Peraturan DPRD yang dibatalkan Gubernur dikenai sanksi yaitu sanksi administratif sesuai ketentuan peraturan perundangundangan.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Pasal 157 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

<sup>148</sup> Pasal 158 ayat (1) dan ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

#### **A. Pengantar**

Sudah menjadi tuntutan yang lazim bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, penyusun peraturan perundang-undangan harus mengemukakan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis rancangan peraturan perundang-undangannya. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tindakan hukum yang dasarnya adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah tindakan hukum maka pembentukan peraturan perundang-undangan, proses maupun produknya, harus dapat dibenarkan atau dijustifikasi dari berbagai segi atau aspek.

Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis adalah dasar pembenar atau justifikasi bagi peraturan perundang-undangan supaya peraturan tersebut tidak sekadar ditetapkan sebagai produk dari tindakan kekuasaan, tetapi yang lebih substansial ialah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima karena secara hakiki beralasan sehingga kemudian memiliki keberlakuan dalam soal-soal keharusan atau mewajibkan. Pengertian senada berlaku pula dalam pembentukan Peraturan Daerah. Supaya

Peraturan Daerah yang dibentuk memenuhi kriteria sebagai hukum dalam hal kapasitas mengharuskannya maka Peraturan Daerah tersebut harus memenuhi kriteria keberlakuan yuridis dan evaluatif.

Yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan yuridis ialah kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah tertentu yang di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi.<sup>149</sup> Sementara yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan evaluatif ialah kaidah hukum berdasarkan isinya (materinya) dipandang bernilai. Untuk sampai pada *judgment* bernilai/tidaknya suatu kaidah hukum (yang kemudian diberi bentuk/*form* sebagai peraturan perundang-undangan), ada dua pendekatan yang dapat dijadikan acuan. Pertama, kefilosofan, yaitu berdasarkan isinya kaidah itu dipandang bernilai atau penting;<sup>150</sup> memperjuangkan nilai tertentu yang sifatnya *given* atau *a priori*. Kedua, kemasyarakatan atau sosiologis, yaitu masyarakat menerima atau menyetujui kaidah itu.<sup>151</sup> Bentuk penerimaan itu dapat lebih dikonkretkan dalam bentuk pernyataan kebutuhan oleh masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut.

---

<sup>149</sup> J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 150.

<sup>150</sup> Ibid., h. 152-153.

<sup>151</sup> Ibid., h. 152.

Pembahasan selanjutnya di bawah akan secara berurutan membahas tentang landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan/Pergantian Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 8 Tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pembahasan tersebut konsisten atau sejalan dengan pengertian sebagaimana dikemukakan di atas. Dalam pembahasan ini akan dikemukakan bahwa perubahan terhadap Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013 didukung oleh landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang memadai sehingga pembentukan Peraturan Daerah tersebut memiliki alasan yang kuat.

## **B. Landasan Filosofis**

Sudah menjadi asas atau prinsip yang jamak bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk produk hukum daerah yang berhadap-hadapan dengan produk hukum nasional atau pusat. Sistem peraturan perundang-undangan pada hakikatnya menuntut adanya kepastian hukum dalam bentuk konsistensi dan kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Dalam posisi yang bersifat hirarkis tersebut dipresumsikan pemahaman *a priori* bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (atau peraturan perundang-undangan yang lebih rendah diderivasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi), serta, pada momen yang sama, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian maka sungguh wajar adanya jika daerah melakukan perubahan terhadap peraturan daerahnya karena ada perkembangan pengaturan pada peraturan perundang-undangan nasional atau pusat.

Proses harmonisasi peraturan perundang-undangan daerah terkait dengan perkembangan yang terjadi dalam peraturan perundang-undangan nasional adalah hal niscaya. Dengan demikian maka wajib hukumnya bagi daerah untuk mengharmoniskan peraturan daerahnya dengan perkembangan dalam peraturan perundang-undangan nasional. Proses demikian, dalam pengertian yang lebih luas, adalah proses memelihara kebersisteman dari peraturan perundang-undangan.

Kebersisteman dari peraturan perundang-undangan tersebut pada hakikatnya bertolak dari tiga asas yaitu: subsumsi, derogasi

dan non-kontradiksi.<sup>152</sup> Subsumsi menekankan pada hubungan hirarkis dalam sistem peraturan perundang-undangan. Non-kontradiksi menekankan pada hakikat dari sistem yang bersifat koheren dan tidak boleh ada pertentangan atau konflik di dalam dirinya. Sedangkan derogasi menekankan pada bagaimana mengatasi pertentangan atau konflik di dalam sistem peraturan perundang-undangan, misalnya antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (peraturan perundang-undangan nasional) dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (peraturan perundang-undangan daerah seperti peraturan daerah). Ketiga hal tersebut pada hakikatnya sangat relevan dengan isu kepastian hukum dari sistem peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, upaya memelihara atau mempertahankan kebersisteman dari peraturan perundang-undangan bersifat niscaya karena tanpa proses demikian akan timbul pertanyaan terkait dengan kepastian hukum dari sistem peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, mengejar kepastian hukum adalah landasan filosofis untuk menjustifikasi perubahan peraturan daerah yang dimaksudkan untuk mengharmonisasi atau menyesuaikan diri dengan perkembangan peraturan perundang-undangan nasional.

---

<sup>152</sup> Lihat kembali pembahasan BAB II.

### **C. Landasan Sosiologis**

Perubahan peraturan perundang-undangan daerah dalam kaitan dengan perkembangan yang terjadi pada tingkat peraturan perundang-undangan nasional juga dapat diberikan landasan sosiologis dari aspek hierarki, tetapi dalam hal ini adalah hubungan antara satuan pemerintahan tingkat yang lebih tinggi dengan satuan pemerintahan tingkat yang lebih rendah. Sebagai negara yang dijalankan atas dasar asas negara kesatuan yang desentralistik, hakikat dari keberadaan satuan pemerintahan pada tingkat daerah bukanlah dalam wujud negara dalam negara.

Dalam pengertian demikian, kontrol terhadap daerah dari atas (oleh pemerintah pusat) juga tetap berlaku sebagai kaidah. Pengertian atau konstruksi yuridis demikian pada hakikatnya juga memiliki makna sosiologis dalam konteks hubungan antara pusat dan daerah di Indonesia. Tidak elok bagi daerah untuk bertindak yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat karena daerah bukan berstatus sebagai negara merdeka atau berdaulat.

Posisi semacam ini, sikap untuk patuh terhadap kebijakan pemerintah pusat, di samping karena bersifat yuridis, juga memiliki makna sosiologis yang kuat. Ketidakpatuhan adalah sikap tidak rasional atau merugikan. Posisi demikian seyogianya dipahami sejak

awal sebagai landasan sosiologis yang relevan dalam menjustifikasi harmonisasi peraturan perundang-undangan daerah dengan perkembangan yang terjadi pada peraturan perundang-undangan nasional. Ketidakpatuhan akan menjadi contoh tidak baik dan menimbulkan stigma negatif bagi pelakunya.

Oleh karena itu, urgensi untuk melakukan perubahan terhadap Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013 ini dalam rangka perkembangan pengaturan melalui UU No. 23 Tahun 2014 dan Permendagri No. 80 Tahun 2015 adalah contoh sangat baik tentang hubungan antara pusat dan daerah yang harmonis, termasuk peraturan perundang-undangannya dalam hubungan yang bersifat sistemis. Dalam posisi yang dikonstruksikan secara *a priori* oleh asas negara kesatuan yang desentralistik, daerah harus memahami benar posisinya, yang tidak bersifat sebagai negara (dalam negara), terhadap pemerintah pusat. Perkembangan dalam peraturan perundang-undangan nasional harus ditanggapi positif dengan keinginan daerah untuk atas inisiatif atau kesadaran sendiri menyesuaikan diri terhadap perkembangan tersebut, kecuali dalam hal ketidaksetujuan tersebut daerah menempuh upaya hukum untuk melakukan pengujian (sebagai sarana atau upaya yang dimungkinkan oleh hukum). Akan tetapi, hal ini pun sesungguhnya tidak patut secara politis, meskipun sarana atau upayanya diakui

oleh peraturan perundang-undangan (dalam hal ini pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ke Mahkamah Agung).

#### **D. Landasan Yuridis**

Sesuai konsep keberlakuan yuridis maka suatu kaidah merupakan bagian dari sistem kaidah di mana di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi. Konsep keberlakuan yuridis tersebut memberikan makna bagi konsep landasan yuridis suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini termasuk peraturan daerah, bahwa peraturan perundang-undangan lebih rendah divalidasi oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Sebagai asas umum, landasan yuridis untuk keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan adalah adanya dasar kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, *mutatis mutandis*, dalam hal pembentukan Peraturan Daerah maka harus ditentukan terlebih dahulu adanya dasar kewenangan untuk membentuk Perda tersebut, baik kewenangan terkait dengan organ atau badan pembentuk maupun substansi atau kewenangan menyangkut materi muatan yang hendak

dituangkan ke dalam Peraturan Daerah yang secara *ratione loci* masih menjadi kewenangan daerah (dikaitkan dengan kewenangan pemerintah pusat berdasarkan sistem negara kesatuan yang desentralistik).

Dalam hal pembentukan Peraturan Daerah ini dimaksudkan sebagai perubahan atas peraturan daerah yang lama (Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013) karena untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan yang terjadi dalam pengaturan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka dapat dipresumsikan pengertian bahwa kewenangan untuk membentuk peraturan daerah yang demikian adalah eksis baik terkait dengan organ atau badan pembentuk maupun terkait dengan materi muatannya. Artinya, sepanjang yang melakukan perubahan Peraturan Daerah tersebut adalah pembentuk peraturan daerah sendiri maka pembentukan peraturan daerah yang demikian secara wewenang tidak mengandung persoalan hukum. Hal ini sejalan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Asas ini memiliki pengertian: “setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.”<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011.

Memperhatikan aspek substantifnya di mana perubahan terhadap Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013 dimaksudkan untuk menyesuaikan Peraturan Daerah tersebut dengan perkembangan dalam pengaturan oleh peraturan perundang-undangan nasional maka dapat disimpulkan bahwa upaya ini juga konsisten dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan.<sup>154</sup> Mempertimbangkan bahwa Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dalam peraturan perundang-undangan nasionalnya maka perubahan dalam rangka harmonisasi tersebut memiliki atau didukung oleh landasan yuridis yang memadai.

Berikut dikemukakan peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai landasan yuridis bagi rancangan Peraturan Daerah untuk perubahan terhadap Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013:

1. UU No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

---

<sup>154</sup> Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.
5. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

## **BAB V**

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

#### **A. Jangkauan Pengaturan**

Naskah Akademik ini ditujukan untuk pembentukan peraturan daerah yang mengubah peraturan daerah yang lama. Peraturan daerah yang hendak diubah dengan pembentukan peraturan daerah ini adalah Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013.

Sejalan dengan maksud tersebut maka jangkauan pengaturan dari peraturan daerah ini adalah untuk mempertahankan kebersisteman dari sistem peraturan perundang-undangan di mana peraturan perundang-undangan daerah harus menyesuaikan diri dengan perkembangan pengaturan yang terjadi pada peraturan perundang-undangan nasional. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pembentukan Peraturan Daerah ini yang hendak melakukan perubahan terhadap Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013 dilandasi oleh pemikiran bahwa dalam sistem peraturan perundang-undangan yang bersifat hierarkis peraturan perundang-undangan yang lebih rendah materi muatannya diderivasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga, sebagai implikasinya pula, peraturan perundang-undangan yang lebih

rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sifat ke-hierarki-an dari sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia pada hakikatnya dilandasi oleh dua hal.<sup>155</sup> Pertama, hubungan pusat-daerah sebagai implikasi dari dianutnya asas negara kesatuan yang desentralistik oleh Indonesia. Kedua, hierarki dari peraturan perundang-undangannya sendiri, setidaknya dengan mengacu dan berdasarkan pada UU No. 12 Tahun 2011. Atas dasar pra-kondisi tersebut maka menjadi tepat adanya jika jangkauan pengaturan dari pembentukan peraturan daerah ini adalah untuk mempertahankan kebersisteman dari sistem peraturan perundang-undangan yang ada, yaitu menyesuaikan pengaturan dalam Peraturan Daerah dengan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan nasional (tingkat) pusat yang hierarkinya lebih tinggi.

## **B. Arah Pengaturan**

Berdasarkan penjelasan sebelumnya tentang jangkauan pengaturan diperoleh pengertian bahwa perkembangan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan nasional harus direspons melalui penyesuaian Peraturan Daerah *existing* terhadap perkembangan tersebut. Hal ini supaya sejalan dengan asas atau

---

<sup>155</sup> Lihat kembali pembahasan BAB II.

prinsip hierarki yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Perkembangan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan nasional yang harus direspons oleh Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013 dalam bentuk melakukan penyesuaian adalah perubahan pengaturan yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 23 Tahun 2014. Perubahan pengaturan tersebut meliputi beberapa aspek.<sup>156</sup> *Pertama*, kewajiban bagi semua rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh kepala daerah untuk diregister ke pemerintah pusat (Gubernur) sebelum disahkan oleh kepala daerah. *Kedua*, penambahan dasar pengujian terhadap Peraturan Daerah. Dalam UU No. 32 Tahun 2004, dasar pengujian tersebut adalah ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Sementara dalam UU No. 23 Tahun 2014 yang menjadi dasar pengujian adalah ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. *Ketiga*, pendelegasian wewenang terkait pejabat yang melakukan klarifikasi terhadap Peraturan Daerah, di mana klarifikasi untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur. *Keempat*, bentuk

---

<sup>156</sup> Lihat kembali pembahasan BAB III.

hukum klarifikasi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yaitu Keputusan Gubernur serta upaya hukumnya kepada Menteri Dalam Negeri jika Kabupaten/Kota tidak menerima pembatalan terhadap Peraturan Daerah-nya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa arah pengaturan dari rancangan Peraturan Daerah ini sebagai perubahan/pergantian terhadap Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013 adalah penambahan atau penyesuaian beberapa materi muatan yang dahulu tidak diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004, tetapi sekarang diatur oleh UU No. 23 Tahun 2014. Arah pengaturan demikian dapat dimaklumi karena pembentukan Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013 dahulu merujuk pada UU No. 32 Tahun 2004. Oleh karena itu, ketika terjadi pergantian terhadap undang-undang *a quo*, sementara undang-undang yang baru, UU No. 23 Tahun 2014, mempunyai materi muatan yang pengaturannya berbeda dari undang-undang yang lama, maka perbedaan pengaturan tersebut harus diakomodir ke dalam Peraturan Daerah *existing* supaya Peraturan Daerah *a quo* tidak bertentangan dengan undang-undang yang baru.

### **C. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Adapun ruang lingkup materi muatan dari Rancangan Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yaitu:

1. Ketentuan Umum, yang berisi pengertian/definisi dari beberapa konsep yang digunakan dalam batang tubuh. Selanjutnya tentang maksud dan tujuan pembentukan perda, asas-asas pembentukan produk hukum daerah, dan ruang lingkup pengaturan.
2. Produk Hukum Daerah, baik yang bersifat pengaturan dan penetapan/ketetapan.
3. Peraturan Daerah, yang mencakup: materi muatan, perencanaan, persiapan/penyusunan, pembahasan, dan penetapan rancangan Perda.
4. Peraturan Walikota dan PB KDH, yang mencakup: perencanaan, pembahasan, dan penetapan.
5. Peraturan DPRD, yang mencakup: penyusunan dan pembahasan Peraturan DPRD.
6. Keputusan Walikota, yang mencakup: penyusunan dan penetapan Keputusan Walikoat.
7. Keputusan DPRD.
8. Keputusan Pimpinan DPRD.
9. Keputusan Badan Kehormatan DPRD.
10. Pembinaan terhadap Rancangan Produk Hukum Daerah berbentuk Peraturan, yang mencakup: evaluasi rancangan perda, dan nomor register.

11. Penetapan. Penomoran, Pengundangan, Pendokumentasian, Dan Penyebarluasan, yang mencakup: Perda, Perwali, PB KDH, Peraturan DPRD, Keputusan Walikota, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.
12. Partisipasi Masyarakat.
13. Pembatalan Produk Hukum Daerah berbentuk Peraturan.
14. Pembiayaan.
15. Ketentuan Penutup.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan melalui Naskah Akademik maka dapat disimpulkan beberapa hal penting sebagai berikut:

1. Konsistensi dan non-kontradiksi dalam sistem peraturan perundang-undangan adalah dasarnya paling fundamental untuk mempertahankan kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan itu sendiri. Dalam pengaturan mengenai sistem peraturan perundang-undangan berlaku asas hierarki bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah serta peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Perubahan terhadap Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013 bersifat niscaya jika dikaitkan dengan asas hierarki karena terjadi perkembangan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan nasional yang posisinya lebih tinggi dari Peraturan Daerah *a quo*. Atas dasar itu maka perkembangan dalam

peraturan perundang-undangan nasional yang lebih baru, karena posisinya yang lebih tinggi dari Peraturan Daerah *a quo*, harus direspons dalam bentuk penyesuaian oleh Peraturan Daerah *a quo* terhadap perkembangan pengaturan yang ada.

## **B. Saran**

Sesuai dengan kesimpulan di atas maka pembahasan Naskah Akademik ini menyarankan supaya pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan/Pergantian terhadap Perda Kota Salatiga No. 8 Tahun 2013 dilakukan secara konsisten atau taat asas dengan memperhatikan hasil kajian akademik yang sudah dilakukan. Hal itu supaya penyusunan Naskah Akademik ini sendiri berhasil guna dan berdaya guna serta penyusunan rancangan Peraturan Daerah *a quo* tepat secara teoretis, yaitu sejalan dengan pemikiran dalam Naskah Akademik.

## DAFTAR BACAAN

- Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005.
- Brian Z. Tamanaha, "A Concise Guide to the Rule of Law," Legal Studies Research Paper Series No. 07-0082, St. John's University School of Law, 2007.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1961.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara 2*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- J.W. Harris, *Law and Legal Science*, Oxford: Clarendon Press, 1982.
- Krishna D. Darumurti & Umbu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Titon Slamet Kurnia, *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2016.