



DADANG SUWANDA, SE., MM., M.Ak., Ak., CA.

PENINGKATAN FUNGSI DPRD

DALAM PENYUSUNAN PERDA
YANG RESPONSIF

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga legislatif di daerah yang mempunyai peranan penting dalam tata kelola pemerintahan. Para anggota DPRD mewakili masyarakat melalui partai politik, sehubungan dengan itu para anggota ini harus membekali dirinya agar mampu mengupayakan demokrasi dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan efisien di daerahnya. DPRD sesuai dengan fungsinya adalah menjalankan fungsi untuk penyusunan pembentukan PERDA dan penganggaran dana APBD serta pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Pada periode terdahulu DPRD lebih berperan sebagai penerima RAPERDA dari pihak eksekutif dengan kapasitas terbatas untuk menganalisis kebijakan tersebut. Anggota DPRD masih banyak bergantung kepada pihak eksekutif untuk kebijakan penyusunan RAPERDA dan tidak banyak menggunakan analisis lepas dan meminta masukan dari konstituennya. Hal ini melemahkan fungsi pembentukan PERDA mereka sebagai wakil rakyat.

Sehubungan dengan itu, salah satu tujuan penulisan buku ini adalah agar seluruh anggota DPRD bisa mengembangkan kapasitasnya untuk menjadi lebih efektif, partisipatif, dan transparan dalam menjalankan fungsinya.



ptremajarosdakarya @rosdakarya

HUKUM DAN PEMERINTAHAN

ISBN 978-979-692-734-0



9 789796 927340

Harga P. Jawa Rp63.000,00

PENINGKATAN FUNGSI DPRD

Dadang Suwanda, SE., MM., M.Ak., Ak., CA.

PENINGKATAN FUNGSI DPRD

DALAM PENYUSUNAN PERDA
YANG RESPONSIF



DADANG SUWANDA, S.E., M.M., M.Ak., Ak., C.A.

PENINGKATAN FUNGSI DPRD

DALAM PENYUSUNAN PERDA
YANG RESPONSIF



Penerbit **PT REMAJA ROSDAKARYA** Bandung

PENINGKATAN FUNGSI DPRD

DALAM PENYUSUNAN PERDA
YANG RESPONSIF

RR.UM0160-01-2016

Penulis: Dadang Suwanda, S.E, M.M, M.Ak, Ak. C.A.

Editor: Yudi Priananto Santoso

Proofreader: Nur Asri Novitasari

Desainer sampul: Guyun Slamet

Layout: Roni Sukma Wijaya

Diterbitkan oleh **PT REMAJA ROSDAKARYA**

Jln. Ibu Inggit Garnasih No. 40

Bandung 40252

Tlp. (022) 5200287

Fax. (022) 5202529

e-mail: rosdakarya@rosda.co.id

www.rosda.co.id

Anggota Ikapi

Cetakan pertama, September 2016

Hak cipta dilindungi undang-undang pada Penulis

ISBN 978-979-692-734-0

Dicetak oleh PT Remaja Rosdakarya Offset - Bandung



PENGANTAR

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga legislatif di daerah yang mempunyai peranan penting dalam tata kelola pemerintahan. Para anggota DPRD mewakili masyarakat melalui partai politik, sehubungan dengan itu para anggota ini harus membekali dirinya agar mampu mengupayakan demokrasi dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan efisien di daerahnya. DPRD sesuai dengan fungsinya adalah menjalankan fungsi untuk penyusunan pembentukan Perda dan penganggaran dana APBD serta pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah. Untuk mencapai hasil yang maksimal dari fungsi tersebut, kinerja DPRD perlu diperkuat.

Dari ketiga fungsi tersebut, salah satu fungsi DPRD yang merupakan prioritas untuk diperkuat adalah fungsi pembentukan Perda. Dalam melaksanakan fungsi tersebut DPRD perlu mengembangkan kebijakan penyusunan Perda yang berdasarkan situasi lokal serta merefleksikan kebutuhan dan perhatian peran konstituen yang selama ini ditinggalkan anggota DPRD.

Pada periode terdahulu DPRD lebih berperan sebagai penerima RaPerda dari pihak eksekutif dengan kapasitas terbatas untuk menganalisis kebijakan tersebut. Anggota DPRD masih banyak tergantung kepada pihak eksekutif untuk kebijakan penyusunan RaPerda dan tidak banyak menggunakan analisis lepas dan meminta masukan dari konstituennya. Hal ini melemahkan fungsi pembentukan Perda mereka sebagai wakil rakyat. Selain itu ketiadaan dokumen pendukung pembuatan RaPerda meninabobokan DPRD untuk tidak berubah diri.

Berdasarkan data Ditjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, jumlah Perda bermasalah yang telah dibatalkan hingga bulan Mei 2016 adalah 3143 Perda, dari jumlah tersebut 67,5% berhubungan dengan aturan yang dianggap menghambat kegiatan ekonomi dan investasi antara lain mulai dari aturan perizinan, pajak, retribusi dan bentuk pungutan lainnya serta prosedur administrasi yang dinilai menghambat perkembangan ekonomi, 15% Perda yang bertentangan dengan undang-undang atau peraturan di atasnya dan 15% yang mengarah diskriminasi.

Untuk mengantisipasi permasalahan di atas, seluruh anggota DPRD harus mengembangkan kapasitasnya untuk menjadi lebih efektif, partisipatif dan transparan dalam menjalankan fungsinya, melalui buku ini penulis mencoba memberikan pemahaman bagi anggota DPRD agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara baik terutama mengenai penyusunan Perda.

Kekurangan penulisan buku ini adalah penekanan pembahasannya lebih banyak pada aspek non hukum. Hal ini disebabkan latar belakang pendidikan penulis yang berasal dari aspek ekonomi bukan berlatar belakang sarjana hukum.

Namun di sisi lain kelebihanannya adalah banyak anggota DPRD maupun pembaca umumnya yang juga tidak berlatar belakang sarjana hukum, namun tetap membutuhkan informasi tentang bagaimana cara menyusun Perda yang responsif untuk penyelenggaraan pemerintah daerah, karena itu tetap memerlukan informasi yang ada dalam buku ini.

Akhirnya, walau segala kemampuan yang ada sudah dilakukan dalam menyusun buku ini, namun kesalahan akan tetap saja terjadi. Ibarat kata pepatah, tak ada gading yang tak retak karena itu dengan segala kerendahan hati, penulis memohon maaf atas kesalahan tersebut.

Semoga buku sederhana ini, mudah dipahami dan bermanfaat bagi siapapun yang membacanya, Amin.

Jakarta, September 2016

Dadang Suwanda, S.E, M.M. M.Ak. Ak. C.A.

READING COPY

READING COPY



DAFTAR ISI

PENGANTAR — iii

DAFTAR ISI — vii

BAB I SELAYANG PANDANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN — 1

- A. Supremasi Sistem Hukum — 1
- B. Pembentukan Hukum — 3
- C. Pembentukan Perundang-undangan — 5
- D. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan — 8
- F. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan — 11
- G. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah — 15

BAB II FUNGSI PEMBENTUKAN PERDA OLEH DPRD — 17

- A. Tugas Pokok dan Fungsi DPRD — 17
- B. Dasar Hukum Fungsi Pembentukan Perda oleh DPRD — 20
- C. Bentuk Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Perda oleh DPRD — 22

BAB III	KEDUDUKAN, FUNGSI DAN MATERI MUATAN PERDA	— 25
A.	Persiapan Merancang Perda	— 25
B.	Kedudukan Perda dalam Otonomi Daerah	— 27
C.	Fungsi Perda Sesuai Peraturan Perundang-undangan	— 30
D.	Materi Muatan dalam Perda	— 31
BAB IV	ASPEK, LANDASAN, ASAS, DAN PRINSIP PEMBENTUKAN PERDA	— 35
A.	Aspek Pembentukan Perda	— 35
B.	Landasan Pembentukan Perda	— 37
C.	Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	— 41
D.	Prinsip Dasar dalam Pembentukan Perda	— 43
BAB V	TAHAPAN PEMBENTUKAN PERDA	— 49
A.	Perencanaan RaPerda	— 50
B.	Penyusunan RaPerda	— 58
C.	Pembahasan RaPerda	— 62
D.	Penetapan dan pengesahan Perda	— 65
BAB VI	TEKNIK PENYUSUNAN PERDA	— 69
A.	Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan	— 69
B.	Kerangka Sistematis Perda	— 71
C.	Kegunaan Bahasa Hukum dalam Pembentukan RaPerda	— 80
BAB VII	NASKAH AKADEMIK	— 87
A.	Perda yang Baik Memerlukan Naskah Akademik	— 87
B.	Fungsi Naskah Akademik	— 91
C.	Peran DPRD dalam Penyusunan Naskah Akademik	— 92
D.	Substansi Penyusunan Naskah Akademik	— 94
E.	Sistematika Penyusunan Naskah Akademik Perda	— 96

**BAB VIII PARTISIPASI MASYARAKAT DAN AKSESIBILITAS PUBLIK
DALAM PROSES PENYUSUNAN PERDA — 107**

- A. Partisipasi Masyarakat dalam
Penyusunan Perda — 108
- B. Aksesibilitas Publik dalam Proses
Penyusunan Perda — 112
- C. Konsultasi Publik — 115

**BAB IX IDENTIFIKASI PERMASALAHAN DAN METODE ANALISIS
DALAM PENYUSUNAN PERDA — 119**

- A. Identifikasi Permasalahan — 119
- B. Metode *ROCCPI* (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process dan Ideology*) — 122
- C. Metode *Fishbone* — 125
- D. Metode *RIA* (*Regulatory Impact Assessment*) — 126
- E. Metode *Regulatory Mapping* (*RegMap*) — 129

**BAB X PENGINTEGRASIAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN BERBASIS
TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK — 131**

- A. Pengintegrasian Pembangunan Berkelanjutan
Berbasis Tata Kelola Pemerintahan yang Baik — 131
- B. Parameter Prinsip *GSDG* — 134

**BAB XI CONTOH PENYUSUNAN PERDA INISIATIF
PEMERINTAH DAERAH — 149**

- A. Penyusunan Perda tentang APBD — 150
- B. Penyusunan Perda tentang Pajak
Daerah dan Retribusi Daerah — 159
- C. Penyusunan Perda tentang Rencana
Tata Ruang Daerah — 167
- D. Penyusunan Perda tentang Pembentukan
Organisasi Perangkat Daerah — 177

**BAB XII EVALUASI RAPERDA, PEMBATALAN, PENYEBARLUASAN
DAN PENEGAKAN PERDA — 189**

- A. Evaluasi RaPerda — 189
- B. Pembatalan Perda — 190
- C. Penyebarluasan Pembentukan Perda — 193
- D. Penegakan Perda — 194
- E. Pejabat Penyidik — 195

**BAB XIII KELEMAHAN PEMBENTUKAN PERDA DAN
PENINGKATAN KAPASITAS FUNGSI DPRD — 197**

- A. Kelemahan Fungsi Pembentukan Perda oleh DPRD — 197
- B. Peningkatan Kapasitas Fungsi DPRD — 204

**BAB XIV IMPLEMENTASI PELAKSANAAN PERDA DAN
PENGAWASAN PELAKSANAAN PERDA OLEH DPRD — 209**

- A. Implementasi Pelaksanaan Perda oleh Pemerintah Daerah — 209
- B. Pengawasan Pelaksanaan Perda oleh DPRD — 212

BAB XV PUBLIK REVIEW TERHADAP PERDA BERMASALAH — 225

- A. Perda Bermasalah dan Perlunya *Publik Review* — 225
- B. Penyebab Perda Bermasalah — 228
- C. Peran Serta Masyarakat dalam Perumusan Kebijakan Publik — 231

GLOSARIUM — 233

DAFTAR PUSTAKA — 235

INDEKS — 239

TENTANG PENULIS — 241

BAB I

SELYANG PANDANG PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

A. Supremasi Sistem Hukum

Salah satu tuntutan aspirasi yang berkembang dalam era reformasi sekarang ini adalah reformasi di bidang hukum, menuju terwujudnya supremasi sistem hukum. Sistem hukum yang hendak diwujudkan adalah sistem hukum di bawah sistem konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional sehari-hari.

Hukum memuat sistem politik dan juga sistem bernegara dan menjadi satu kesatuan alat pengatur sistem yang sah. Susunan lembaga negara, badan peradilan, pemberantasan korupsi, pengaturan tempat tinggal, kependudukan, lingkungan hidup, tanah, pencatatan pernikahan dan kelahiran. Kesemuanya diatur dalam peraturan Perundang-undangan.

Aspirasi yang berkembang dalam era reformasi sekarang ini menuntut perubahan dalam segala hal termasuk di antaranya reformasi di bidang hukum menuju terwujudnya supremasi sistem hukum yang harus diwujudkan di bawah sistem konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan negara.

Dalam mewujudkan sistem hukum yang efektif, perlu penataan kembali kelembagaan hukum, yang harus didukung oleh kualitas sumber daya manusia yang memadai, kultur dan kesadaran hukum masyarakat yang terus meningkat dan terbebas dari pengaruh buruk kepentingan individual atau group, seiring dengan pembaruan materi hukum yang terstruktur secara harmonis dan terus menerus diperbarui sesuai dengan tuntutan perkembangan kebutuhan.

Hukum sebagai instrumen pengatur yang sah dan mempunyai kekuatan memaksa, harus diabdikan untuk mengayomi kepentingan seluruh umat manusia dalam perspektif implementasi asas kebenaran, kesesuaian dan keadilan.

Sebagai salah satu sumber hukum, peraturan Perundang-undangan tidak selalu menjunjung tinggi nilai keadilan, demokrasi dan kepentingan masyarakat luas, karena hukum bukanlah subsistem yang otonom dan netral tetapi sebaliknya selalu dipengaruhi oleh banyak faktor dan kepentingan. Di dalam kajian ilmu hukum paling tidak ada 3 faktor yang menjadi parameter sebuah peraturan Perundang-undangan dapat berlaku secara baik, yakni mempunyai dasar keberlakuan yuridis, sosiologis dan filosofis.

Faktor penggunaan bahasa yang baik tampaknya juga ikut memengaruhi sebuah peraturan Perundang-undangan yang baik, dapat dibayangkan akibat yang timbul jika peraturan Perundang-undangan terjadi ketidakjelasan arti dalam perumusan, atau rumusan yang dapat ditafsirkan dengan berbagai arti, inkonsistensi dalam penggunaan peristilahan, sistematika yang tidak baik dan bahasa yang sukar dimengerti dan lain sebagainya.

Di samping keberlakuan yuridis, sosiologis, filosofis dan penggunaan bahasa yang baik sebagai parameter sebuah peraturan Perundang-undangan yang baik, faktor politik juga dapat dimasukkan sebagai parameter untuk menilai peraturan Perundang-undangan. Hukum tidak mungkin dapat dipisahkan dengan politik, terutama pada masyarakat yang sedang membangun dimana pembangunan merupakan keputusan

politik, sedangkan pembangunan jelas-jelas membutuhkan legalitas dari sektor hukum.

Peraturan Perundang-undangan adalah hukum, tetapi hukum tidak identik dengan peraturan Perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia, diintroduksi oleh 3 (tiga) peraturan dasar, yaitu TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, TAP MPR Nomor III, TAP MPR Nomor I/MPR/2003 dan Undang-Undang (UU) Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan.

Hukum mengatur:



- Susunan lembaga negara.
- Badan peradilan.
- Pemberantasan korupsi.
- Pengaturan tempat tinggal.
- Kependudukan.
- Tanah.
- Pencatatan pernikahan dan kelahiran.
- dll.

Kesemuanya itu diatur dalam Perundang-undangan yang diatur oleh hukum.

Hukum dengan sifat-sifatnya sebagaimana terurai di atas, harus difungsikan sebagai alat pengatur yang elegan dalam rangka upaya memajukan peradaban bangsa dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia sehingga dengan hukum pemerintahan di daerah mampu melakukan perubahan sosial ke arah penguatan spirit bermasyarakat, berbangsa, bernegara dan pemerintahan daerah yang baik.

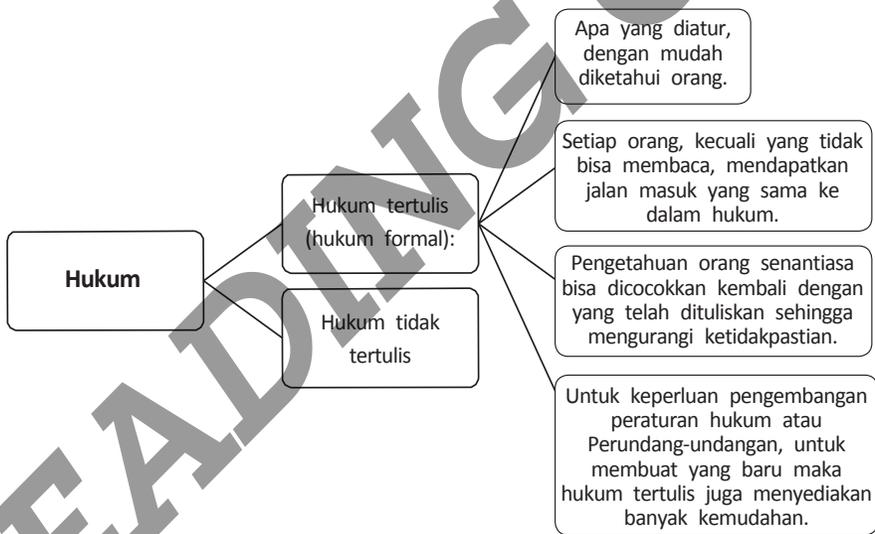
B. Pembentukan Hukum

Berkaitan dengan pembentukan hukum, keberadaan masyarakat di dalamnya sangat memengaruhi hal tersebut. Hukum akan selalu berada di tengah masyarakat dan apabila ingin mengetahui perkembangan hukum di tengah masyarakat, maka yang harus dipahami adalah kebudayaan

dari masyarakat tersebut. *Marcus Tullius Cicero* mengatakan “*Ubi Sospitas, ibi ius*” artinya, “dimana ada masyarakat, di situ ada hukum”.

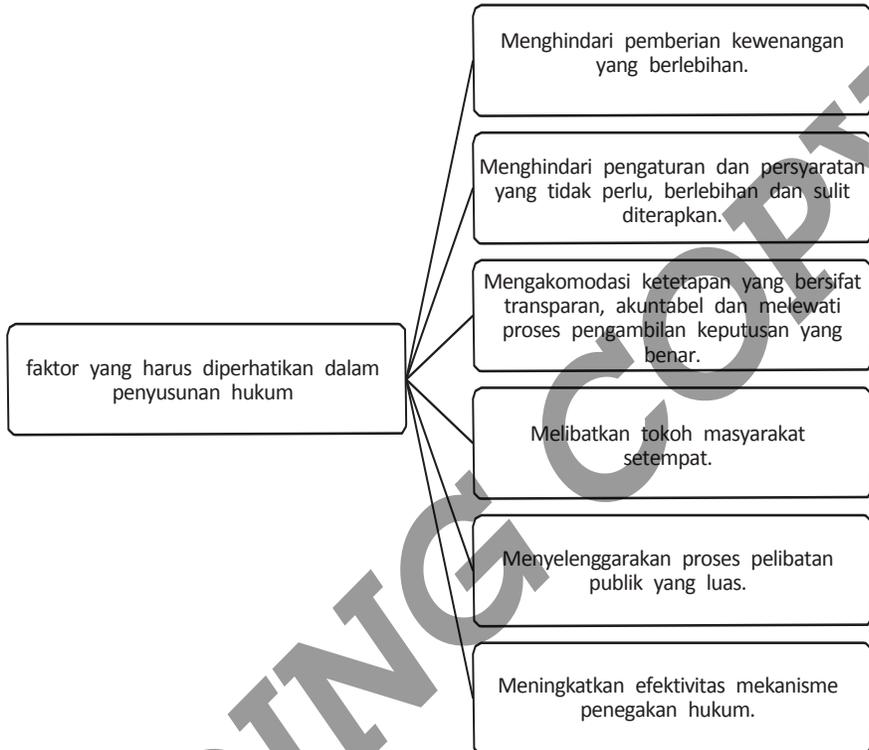
Kenyataan keterkaitan hukum dengan peradaban masyarakat ini sangat kental dan bila mengingat Indonesia terbagi atas berbagai budaya maka pengaturan hukum dalam sebuah sistem, mutlak diperlukan. Berdasarkan karsa dan karya masyarakat yang dikristalisasikan melalui tujuan negara, dasar negara dan cita-cita hukum, maka harus ada wadah yang dapat mengatur berbagai konstruksi kemasyarakatan dan hukum, maka yang diperlukan dalam hal ini adalah sistem hukum.

Oleh karena itu, hukum secara garis besar dapat digolongkan menjadi bentuk hukum tertulis (hukum formil) dan hukum tidak tertulis (hukum materil). Hukum tertulis sekarang ini menjadi padanan dari Perundang-undangan. Hukum tertulis ini menjadi salah satu ciri dari konsepsi hukum modern yang harus mengatur serta melayani kehidupan modern. Dengan perkembangan budaya serta tradisi, kebiasaan, kepercayaan atau budaya tidak dapat diandalkan lagi.



Hukum dan proses penyusunannya dapat digambarkan sebagai perangkat utama dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan. Hukum akan menentukan baik dan buruknya suatu tata kelola pemerintahan. Hukum yang berbasiskan pada tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) seringkali disebut sebagai faktor penentu keberhasilan pengelolaan yang berkelanjutan. Upaya menciptakan suatu sistem

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



C. Pembentukan Perundang-undangan

Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan Perundang-undangan yang baik, maka perlu dibuat peraturan yang memuat mengenai pembentukan peraturan Perundang-undangan dengan cara metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat segala aspek dalam lembaga yang berwenang untuk membentuk peraturan Perundang-undangan. Pasal 22A UUD Tahun 1945 menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan UU diatur dengan undang-undang.

Pengaturan yang menyeluruh dan utuh tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan di Indonesia, merupakan sesuatu hal yang baru. Sebelumnya pengaturan ini tersebar ke dalam berbagai pengaturan. Dalam sejarah peraturan Perundang-undangan, konstitusi Indonesia juga hanya memuat pengaturan pokok mengenai kekuasaan pembentuk UU, selebihnya aturan turunan mengenai bagaimana peraturan Perundang-undangan di buat, materi muatan, batasan kewenangan masing-masing organ pembentuk dan lain sebagainya, tidak cukup jelas mewadahi dalam berbagai pengaturan yang parsial.

Berbicara jenis peraturan Perundang-undangan, kita perlu pemahaman lebih dalam terhadap pembentukan peraturan Perundang-undangan, dimana yang dimaksud di dalamnya lebih menekankan pada ketentuan hierarki atau perjenjangan setiap jenis peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selanjutnya tentang sejarah peraturan Perundang-undangan di Indonesia, mulai menapaki babak baru setelah lahirnya UU Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan yang kemudian pada tahun 2011 diubah dengan UU Nomor 12 tahun 2011.

Pembentukan peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan UU diatur lebih lanjut dengan undang-undang." Namun, ruang lingkup materi muatan pembentukan Perundang-undangan harus diperluas tidak saja mencakup peraturan Perundang-undangan lainnya, selain UUD Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Indonesia adalah negara hukum.

Ketentuan Pasal 1 UUD tersebut merupakan kehendak rakyat tertinggi yang dijadikan hukum dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia. Pilar utama dalam mewujudkan prinsip negara hukum adalah pembentukan peraturan Perundang-undangan dan penataan kelembagaan negara.

Pembentukan peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang

membuat peraturan Perundang-undangan. Sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011 pengertian pembentukan peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Pembentukan peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945.

**Faktor-faktor Pembentukan
peraturan Perundang-undangan:**

- Tidak menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum.
- Teknik penulisan rumusan yang konsisten.
- Perlu mengatur materi baru sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan.
- Menguraikan materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematikanya.

Sebagai penyempurnaan terhadap UU sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam UU ini, yaitu antara lain:

1. Penambahan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah UUD Tahun 1945.
2. Perluasan cakupan perencanaan peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk prolegnas dan program pembentukan Perda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan peraturan Perundang-undangan lainnya.

3. Pengaturan mekanisme pembahasan rancangan UU tentang pencabutan Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang.
4. Pengaturan naskah akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan rancangan UU atau RaPerda provinsi/kabupaten/kota.
5. Pengaturan mengenai keikutsertaan perancang peraturan Perundang-undangan, peneliti dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan Perundang-undangan.
6. Penambahan teknik penyusunan naskah akademik.

Secara umum UU ini memuat materi pokok yang disusun secara sistematis yaitu asas pembentukan peraturan Perundang-undangan. Jenis, hierarki dan materi muatan peraturan Perundang-undangan, perencanaan peraturan Perundang-undangan penyusunan peraturan Perundang-undangan, teknik penyusunan peraturan Perundang-undangan, pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang, penetapan RaPerda provinsi/kabupaten/kota, pengundangan peraturan Perundang-undangan serta penyebarluasan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan. Ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan keputusan presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Selain materi tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan peraturan Perundang-undangan beserta contohnya yang dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan peraturan Perundang-undangan, termasuk peraturan Perundang-undangan di daerah.

D. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata Perundang-undangan diartikan sebagai “yang bertalian dengan UU atau seluk beluk undang-undang.” Adapun kata “UU diartikan sebagai ”ketentuan dan peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (menteri, badan eksekutif) yang disahkan oleh parlemen (DPR, badan legislatif) serta ditandatangani

oleh kepala negara (presiden, kepala pemerintahan, raja) dan mempunyai kekuatan yang mengikat”.

Sistem hierarki yang dianut di Indonesia bermula berdasarkan pada teori *stufentheorie* mengenai jenjang norma hukum yang dikemukakan oleh *Hans Kelsen*. Menurut Teori *Hans Kelsen*, bahwa suatu norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*).

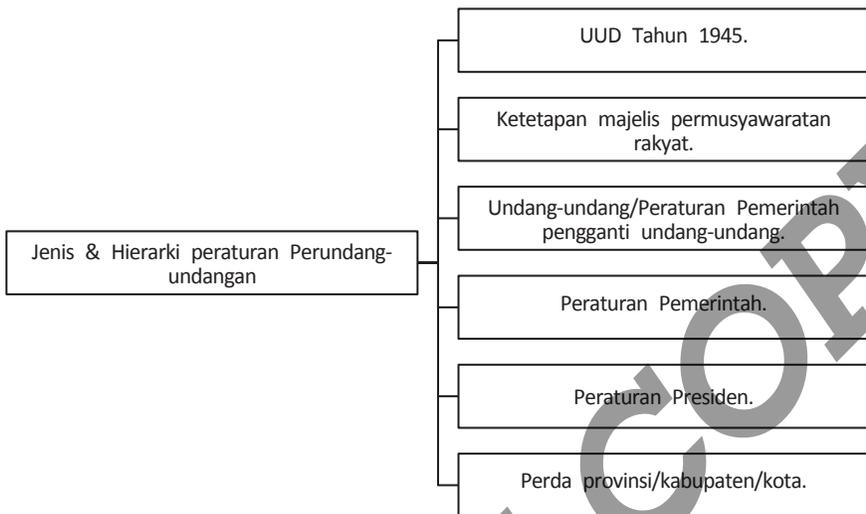
Sebagai istilah hukum, peraturan Perundang-undangan sering disebutkan sebagai terjemahan “*wettelijke regelingen*”. Adapula yang menyebutkan bahwa istilah ini merupakan terjemahan dari “*algemene verordeningen*”.

Menurut A. Hamid SA, apabila peraturan Perundang-undangan diambil dari terjemahan “*wettelijke regelingen*” maka peraturan Perundang-undangan mempunyai cakupan yang sempit karena di dalamnya tidak termasuk “*wetten*” (undang-undang), AMvB (tindakan umum pemerintah yang ditetapkan dengan *Koninlijk Besluit* (KB)) dan AMvB diterjemahkan dengan “Peraturan Pemerintah” yang dibuat di Belanda dan ordonansi yang dibuat di Hindia Belanda. Apabila “peraturan Perundang-undangan” merupakan terjemahan dari “*algemene verordeningen*”, ia mempunyai cakupan lebih luas karena termasuk di dalamnya UU (*wet*), Peraturan Pemerintah (AMvB) dan Ordonansi.

Dalam UU tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan disebut dengan peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Yang dimaksud dengan jenis adalah macam peraturan Perundang-undangan. Sedangkan Hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:



Penyebutan jenis peraturan Perundang-undangan di atas merupakan hierarki atau tata urutan peraturan Perundang-undangan. Artinya, suatu peraturan Perundang-undangan selalu bersumber dan berdasar pada peraturan Perundang-undangan lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar pada peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan seterusnya sampai pada peraturan Perundang-undangan paling tinggi tingkatannya. Konsekuensinya, setiap peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain jenis peraturan sebagaimana tersebut di atas itu, juga terdapat jenis pengaturan yang lain yang tidak disebut dengan peraturan Perundang-undangan, yang dikeluarkan oleh badan-badan negara lainnya. Pengaturan itu diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Jenis peraturan tersebut mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas

perintah undang-undang, kepala daerah, DPRD provinsi/kabupaten/kota, gubernur/bupati/walikota, kepala desa atau yang setingkat.

Kekuatan hukum peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Dalam hal ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan menteri, walaupun tidak secara tegas dicantumkan dalam hierarki peraturan Perundang-undangan, namun keberadaannya diakui sebagai salah satu jenis peraturan Perundang-undangan sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan pasal 7 ayat (4) UU Nomor 12 Tahun 2011.

Mengingat lingkup berlakunya Perda hanya terbatas pada daerah yang bersangkutan sedangkan lingkup berlakunya peraturan menteri mencakup seluruh wilayah negara republik Indonesia, maka dalam hierarki, peraturan menteri berada di atas Perda.

F. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Materi muatan adalah isi dari setiap jenis peraturan Perundang-undangan yang ada di Indonesia. Materi muatan ini penting untuk diperhatikan agar tidak menjadi tumpang tindih pengaturan maupun penyalahgunaan wewenang. Materi muatan UU misalnya, jelas tidak boleh diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden karena UU mempunyai karakteristik tersendiri sebagai suatu peraturan Perundang-undangan tertinggi di bawah konstitusi yang dibuat bersama oleh eksekutif dan legislatif.

Menurut UU Nomor 12 tahun 2011 pasal 1 ayat 13, materi muatan peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki peraturan Perundang-undangan, yaitu:

Materi muatan peraturan:

- Materi muatan UUD RI Tahun 1945.
- Materi muatan UU atau Perpu.
- Materi muatan Peraturan Pemerintah.
- Materi muatan Peraturan Presiden.
- Materi muatan Perda
- Materi muatan peraturan lain selain peraturan Perundang-undangan.

1. Materi Muatan UUD RI Tahun 1945

Dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tidak disebutkan secara gamblang tentang materi muatan UUD, alasannya adalah karena UUD 1945 lebih tinggi derajat hierarkinya daripada UU Nomor 12 tahun 2011.

Negara Republik Indonesia sudah lebih dari setengah abad merayakan hari kemerdekaannya terhitung sejak tanggal 17 Agustus 1945. Perayaan itu memberikan gambaran dari *proses* lahirnya konstitusi tertulis Negara Indonesia, yaitu UU Dasar 1945. Kemudian pada tanggal 18 Agustus 1945 UUD 1945 *ditetapkan* sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia. Konstitusi tersebut telah dijadikan landasan berjalannya sistem ketatanegaraan negara ini. Berbagai isi/muatan yang terkandung dari awal pembentukan hingga perubahan yang keempat kalinya telah mengalami perubahan pula.

Fenomena perubahan terjadi mengingat bahwa Indonesia merupakan negara yang berdaulat terhadap hukum. Hukum yang selalu mengikuti perkembangan zaman telah memberikan sumbangsih atas perubahan-perubahan yang terjadi pada materi muatan UUD tersebut.

Berbagai segi maupun aspek yang berubah materi muatan konstitusi menurut *Mr. J.G Steenbeek* seperti yang dikutip oleh Dahlan Thaib, Jaiz Hamidi dan N'imatul Huda, mulai dari jaminan hak asasi manusia dan hak warga negaranya, susunan dasar ketatanegaraan negara yang bersangkutan dan susunan dasar pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan telah mengalami perubahan mendasar.

Kemudian juga mengenai materi muatan konstitusi dalam konteks Konstitusi Indonesia atau UUD 1945 menurut Miriam Budiardjo yang dikutip oleh Dendi Ahmad P Patryayuda dalam Forum Kompasiana adalah sebagai berikut.

- a. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian. Prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yuridiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
- b. Hak-hak asasi manusia.
- c. Prosedur mengubah undang-undang dasar.
- d. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar.

Perlu juga dimuat keterangan Prof. Dr. Jimly Assididqie mengenai konstitusi sebagai konstitusi politik. Sebagai konstitusi politik, UUD 1945 mengatur masalah susunan kenegaraan, hubungan antara lembaga-lembaga negara dan hubungan dengan warga negara. Hal ini misalnya diatur dalam Bab I tentang Bentuk Kedaulatan, Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara, Bab V tentang Kementerian Negara, Bab VI tentang Pemerintah Daerah, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIIB tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, Bab IX tentang Wilayah Negara, Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, Bab XV tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, Serta Lagu Kebangsaan, Bab XVI tentang Perubahan UU Dasar, Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.

2. Materi Muatan UU atau Perpu

UU Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Perundang-undangan menyebutkan bahwa.

- a. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:
 - 1) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD Tahun 1945.
 - 2) Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.
 - 3) Pengesahan perjanjian internasional tertentu.

- 4) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.
 - 5) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- b. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dilakukan oleh DPR atau Presiden.

3. Materi Muatan Peraturan Pemerintah

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Sejalan dengan pengertian Peraturan Pemerintah itu sendiri sebagai peraturan yang dibentuk untuk menjalankan UU atau agar peraturan yang dibentuk dapat berjalan.

4. Materi Muatan Peraturan Presiden

Sedangkan materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, Materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

5. Materi Muatan Perda

Materi muatan Perda provinsi/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. Selain materi muatan tersebut, dalam Perda diatur juga tentang materi muatan ketentuan pidana. Pasal 13 UU Nomor 12 tahun 2011 juga, menjelaskan materi muatan peraturan desa. Materi muatan peraturan desa yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

6. Materi Muatan Peraturan Lain selain Peraturan Perundang-undangan

UU Nomor 12 tahun 2011, tidak secara tegas menyebutkan materi muatan peraturan lain selain peraturan Perundang-undangan, namun

demikian sesuai dengan fungsi dan organ pembentuk peraturan ini, maka materi muatan peraturan-peraturan itu berisi tentang hal-hal yang menjadi kewenangan, tugas pokok dan fungsinya.

Materi muatan peraturan ini berupa pelaksanaan dari UU yang mengatur kelembagaan organ pembentuk peraturan itu. Biasanya peraturan yang dibuat oleh organ-organ pembentuk ini, sangat spesifik. Misalnya peraturan mahkamah agung Nomor 2 tahun 2005 tentang mekanisme penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah (Pilkada), peraturan ini berisi tentang tata cara beracara dalam penyelesaian sengketa pilkada, konsiderans peraturan itu mengacu pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya memuat klausul yang menyebutkan secara tegas bahwa mahkamah agung adalah lembaga yang berwenang memutus sengketa pilkada. Contoh peraturan lain adalah peraturan menteri, peraturan kepala daerah, Bank Indonesia, peraturan mahkamah konstitusi dan lain-lain.

Dengan demikian, selain UUD, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Perda, terdapat banyak jenis peraturan Perundang-undangan yang lain dengan kualifikasi sebagai berikut:

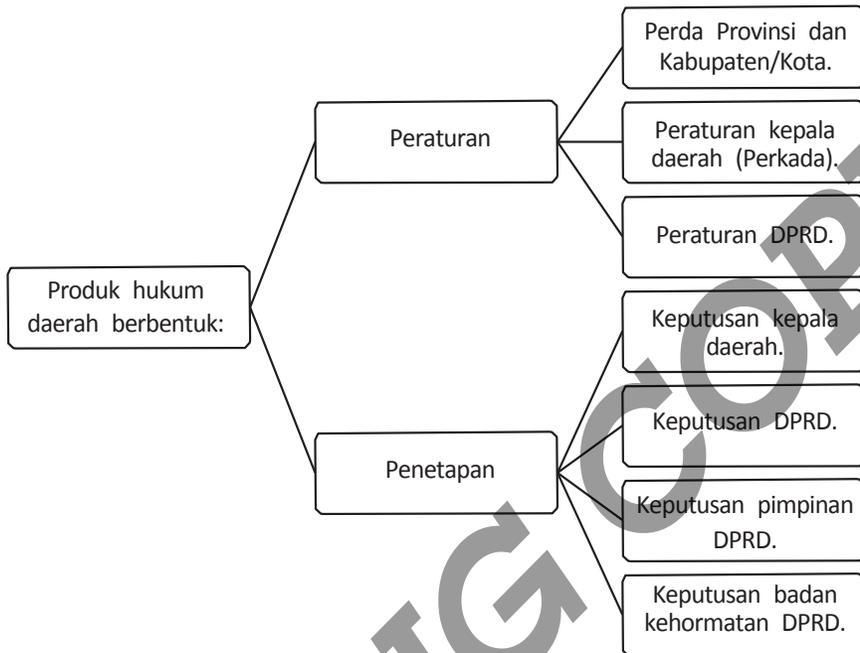
- 1) Diakui keberadaannya.
- 2) Mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 3) Dibentuk atas perintah peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 4) Dibentuk oleh badan yang diberi kewenangan.

G. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah

Peraturan Perundang-undangan adalah setiap keputusan yang tertulis oleh pejabat yang berwenang dalam kekuasaan legislatif berdasarkan wewenang atribusi atau delegasi maupun wewenang kekuasaan eksekutif semata-mata berdasarkan wewenang delegasi yang materi muatannya berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum.

Produk peraturan Perundang-undangan di daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, peraturan

kepala daerah, peraturan DPRD dan berbagai bentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.



BAB II

FUNGSI PEMBENTUKAN PERDA OLEH DPRD

A. Tugas Pokok dan Fungsi DPRD

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, karena itu anggota DPRD juga adalah pimpinan/pejabat daerah. Sebagai unsur lembaga pemerintahan daerah, DPRD memiliki tanggung jawab yang sama dengan pemerintah daerah dalam rangka menjalankan roda pemerintahan daerah. DPRD adalah mitra kerja dan memiliki kedudukan yang sejajar dengan pemerintah daerah.

Dalam kedudukannya tersebut, DPRD dilengkapi dengan beberapa tugas pokok dan fungsi, yaitu:

1. Fungsi pembentukan Perda, yaitu fungsi membentuk Perda yang dilakukan bersama-sama dengan kepala daerah.

2. Fungsi anggaran, yaitu bersama kepala daerah menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tiap tahun.
3. Fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, Perda dan peraturan kepala daerah.

Fungsi pembentukan Perda adalah fungsi yang melekat pada lembaga DPRD untuk menyusun, mengajukan, membahas dan memberikan persetujuan terhadap suatu RaPerda menjadi Perda, baik yang diajukan oleh DPRD sebagai usulan inisiatif DPRD maupun yang diajukan oleh kepala daerah. Dengan demikian, fungsi pembentukan Perda DPRD mengandung dua makna yaitu:

1. Fungsi pembentukan Perda yang diselenggarakan oleh DPRD sendiri yang bermakna bahwa setiap anggota DPRD memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mengajukan usulan inisiatif RaPerda yang menjadi bahan pembahasan di badan musyawarah DPRD dan setelah melalui pertimbangan dan persetujuan mayoritas anggota DPRD, RaPerda dimaksud dapat diajukan sebagai usulan inisiatif DPRD yang dibahas bersama kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda.
2. Fungsi Pembentukan Perda yang diselenggarakan oleh kepala daerah dimana kepala daerah mengajukan usulan inisiatif RaPerda kepada DPRD untuk dibahas bersama dan mendapat persetujuan dari DPRD.

Fungsi pembentukan Perda oleh DPRD menurut UU nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilaksanakan dengan cara:

1. Membahas bersama kepala daerah dan memberikan persetujuan atau tidak atas usulan RaPerda.
2. Mengajukan usulan RaPerda.
3. Menyusun program pembentukan Perda bersama kepala daerah.

Fungsi pembentukan Perda yang dimiliki dan diselenggarakan oleh DPRD menghasilkan *output* dalam bentuk Perda yang dibahas secara bersama dengan kepala daerah. Dengan demikian, posisi DPRD dalam pelaksanaan fungsi pembentukan Perda tergantung pada kemampuan anggota DPRD untuk mengajukan usulan RaPerda yang bermuara pada RaPerda usulan inisiatif DPRD secara kelembagaan. Pada sisi

lain, fungsi pembentukan Perda DPRD lebih pada kemampuan anggota DPRD dalam membahas secara cermat, RaPerda yang diajukan sebagai usulan inisiatif kepala daerah yang perlu dibahas bersama dengan DPRD untuk mendapatkan persetujuan DPRD untuk ditetapkan menjadi Perda, sebagai dasar hukum positif bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Melalui pelaksanaan fungsi pembentukan Perda , DPRD ditempatkan pada posisi yang sangat strategis bahkan terhormat, karena DPRD memiliki peran untuk menentukan keberlangsungan masa depan daerah. Posisi ini lebih menempatkan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang diharapkan masyarakat untuk berperan maksimal mengartikulasikan dan mengakomodasikan berbagai kebutuhan dan kepentingan masyarakat ke dalam program pembangunan daerah, yang pada akhirnya harapan masyarakat dapat dipenuhi oleh pemerintahan daerah, terutama harapan meningkatkan kondisi hidup yang lebih baik yaitu kehidupan yang sejahtera lahir dan batin.

Dengan demikian, perkembangan kemajuan daerah dalam kaitan dengan kinerja pemerintah daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah, sangat ditentukan oleh efektivitas peran pembentukan Perda DPRD. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa berbagai program pembangunan daerah dapat terimplementasi, manakala program tersebut sudah disetujui oleh DPRD dalam bentuk Perda tentang APBD. Apabila DPRD memberikan persetujuan terhadap suatu program kegiatan yang memiliki daya ungkit pencapaian kemajuan daerah dinilai rendah, berimplikasi pada pencapaian hasil juga rendah, akan tetapi program ini telah menghabiskan anggaran daerah dalam jumlah besar. Kondisi inilah yang perlu dihindari oleh DPRD dengan cara fungsi pembentukan Perda perlu dilakukan DPRD secara cermat dengan parameter orientasi pada hasil, yakni seberapa besar derajat perubahan dari suatu program terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kita berharap, DPRD dapat berperan efektif melaksanakan fungsi pembentukan Perda bersama kepala daerah, agar berbagai regulasi daerah dapat memberi nilai tambah terhadap kemajuan daerah baik kemajuan fisik maupun kemajuan secara sosial dalam masyarakat. Hanya dengan cara demikian, kehadiran DPRD memiliki nilai manfaat tersendiri sebagai institusi perwakilan rakyat yang mampu berperan menghadirkan pemerintahan yang efektif untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar DPRD tidak dinilai sebagai bagian dari masalah akan

tetapi sebagai institusi yang mampu mengatasi berbagai masalah daerah dan memberi harapan bagi masyarakat melalui tindakan kebijakan pemerintahan.

B. Dasar Hukum Fungsi Pembentukan Perda oleh DPRD

Dasar hukum pelaksanaan fungsi pembentukan Perda yang diselenggarakan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersumber pada:

1. Pasal 18 UU Dasar 1945 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
2. Pasal 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan, yang mengatur tentang Perda provinsi adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD provinsi dengan persetujuan bersama gubernur. Sedangkan Perda kabupaten/kota adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD kabupaten/kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota.
3. Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan, yang mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan dimana Perda masuk sebagai jenis peraturan Perundang-undangan dengan hierarki yang paling bawah.
4. Pasal 40 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
5. Pasal 41 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang DPRD memiliki fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan.
6. Pasal 42 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD.
7. Pasal 44 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang hak anggota DPRD.

8. Pasal 291 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan DPRD, yang mengatur tentang DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah.
9. Pasal 292 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan DPRD, yang mengatur tentang DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan.
10. Pasal 292 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan DPRD, yang mengatur tentang pelaksanaan ketiga fungsi DPRD dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah.
11. Pasal 293 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan DPRD, yang mengatur tentang hak dan wewenang DPRD dalam membentuk Perda bersama kepala daerah.
12. Pasal 299 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan DPRD, yang mengatur tentang hak anggota DPRD untuk mengajukan RaPerda.
13. Pasal 342 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan DPRD, yang mengatur tentang DPRD provinsi/kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah provinsi/kabupaten/kota.
14. Pasal 343 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan DPRD, yang mengatur tentang DPRD provinsi/kabupaten/kota mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan.
15. Pasal 343 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan DPRD, yang mengatur tentang pelaksanaan ketiga fungsi DPRD dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di provinsi/kabupaten/kota.
16. Pasal 344 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan

DPRD, yang mengatur tentang hak dan wewenang DPRD provinsi/kabupaten/kota dalam membentuk Perda bersama Gubernur/bupati/walikota.

17. Pasal 350 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan DPRD, yang mengatur tentang hak anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota untuk mengajukan RaPerda provinsi/kabupaten/kota.
18. Peraturan DPRD provinsi/kabupaten/kota yang mengatur tentang tata tertib pelaksanaan fungsi pembentukan Perda.

C. Bentuk Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Perda oleh DPRD

Pelaksanaan fungsi pembentukan Perda oleh DPRD bermuara pada *output* yaitu Perda yang dibahas bersama dengan kepala daerah. Untuk itu, DPRD perlu efektif mengawal pembahasan dan penetapan Perda, mengingat Perda sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara hukum, tampak bahwa Perda memiliki beberapa fungsi antara lain:

1. Penentu arah pembangunan daerah agar berbagai cara kerja pemerintahan daerah berada dalam koridor arah yang digariskan dalam Perda.
2. Dokumen kontrak sosial (*social contract*) antara pemerintah daerah dengan masyarakat/konstituen daerah selaku pemegang kedaulatan yang memberikan mandat kepercayaan kepada pemerintahan daerah untuk melakukan berbagai tindakan kebijakan guna membangun daerah.
3. Bahan dasar untuk melakukan evaluasi akhir terhadap kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
4. Dokumen hukum untuk melakukan kontrol terhadap pemerintahan daerah yang dilakukan oleh masyarakat (*social control*).
5. Bahan pertanggungjawaban pemerintahan daerah terhadap publik dan pemerintahan tingkat atasnya yakni pemerintahan pusat.

Secara *de jure dan de facto*, tampak bahwa pelaksanaan fungsi pembentukan Perda oleh DPRD mencakup dua bentuk yaitu bentuk langsung dan tidak langsung. Bentuk langsung pelaksanaan fungsi pembentukan Perda oleh DPRD dilakukan dalam bentuk pembahasan dan persetujuan bersama dengan kepala daerah RaPerda menjadi Perda. Bentuk tidak langsung pelaksanaan fungsi pembentukan Perda oleh DPRD dilakukan dalam bentuk mengajukan usul pengangkatan kepala daerah dan wakil, pemberian pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional, serta saran dan pendapat kepada pemerintah daerah terhadap perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga. Pelaksanaan fungsi pembentukan Perda oleh DPRD yang dilakukan secara langsung berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Pasal 42 ayat (1).

Fungsi pembentukan Perda DPRD memiliki tata cara tersendiri sebagai mekanisme pembentukan Perda. Tata cara pembentukan Perda dapat berasal dari dua sumber yaitu:

1. RaPerda dari kepala daerah.
2. RaPerda dari DPRD.

RaPerda baik yang bersumber dari kepala daerah dan DPRD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang memuat pertimbangan filosofis, sosiologis, ekonomis, sosial politik, budaya dan yuridis yang menjadi argumentasi sehingga RaPerda itu diperlukan untuk dibentuk.

READING COPY

BAB III

KEDUDUKAN, FUNGSI DAN MATERI MUATAN PERDA

A. Persiapan Merancang Perda

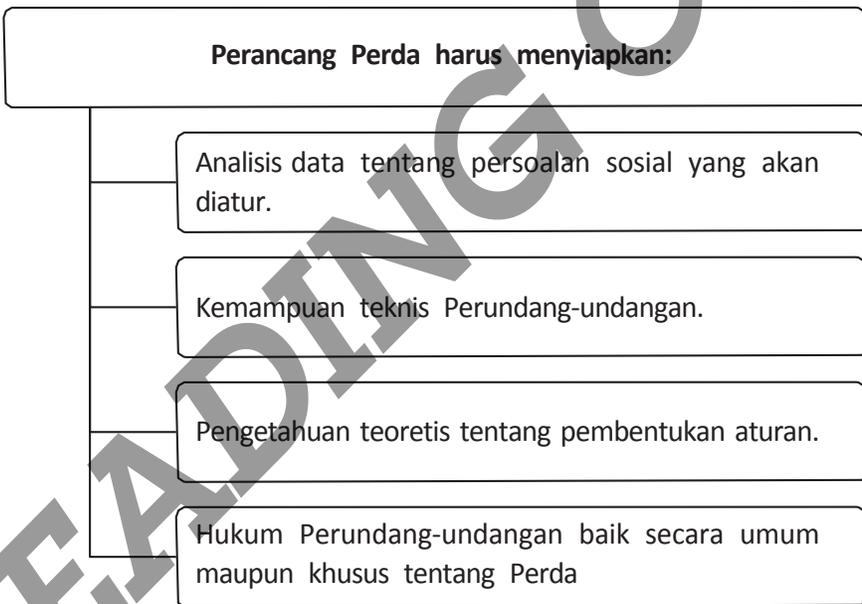
Negara Republik Indonesia merupakan negara hukum, berarti semua tata aturan harus didasarkan pada hukum. Konsep negara hukum mempunyai makna bahwa seluruh tata kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat diatur dalam peraturan perundang – undangan baik yang terkodifikasi maupun yang belum/tidak terkodifikasi. Salah satunya yaitu dengan terbitnya UU Nomor 12 Tahun 2011 yang dilandasi oleh semangat negara hukum yang menghendaki dilaksanakannya pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional.

Perda adalah instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa UU yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.

Kedudukan dan fungsi Perda berbeda antara yang satu dengan lainnya, sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan UU. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas atau sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah.

Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pelaksanaan Perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap perancang Perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang UU pemerintahan daerah, UU tentang Perundang-undangan, peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang Perda.



Berdasarkan peraturan Perundang-undangan, kewenangan membentuk Perda berada pada DPRD dan kepala daerah yang ditetapkan dengan persetujuan bersama, seperti tertuang dalam Pasal 1 angka (7) dan (8) UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa Perda provinsi/kabupaten/kota adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD provinsi/kabupaten/kota dengan persetujuan bersama kepala daerah.

B. Kedudukan Perda dalam Otonomi Daerah

Perda pada dasarnya disebut sebagai UU daerah karena peraturan ini dibuat dan berlaku untuk mengatur daerah otonomi sendiri. Oleh karena itu, Perda bersifat mengatur, sehingga perlu diundangkan dan menempatkannya dalam lembaran daerah.

Perda merupakan salah satu jenis peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Perda mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD tahun 1945.

Dalam pembentukan Perda kita harus memperhatikan semangat dan konstruksi yang ada dalam UUD 1945 dan penjabarannya dalam berbagai peraturan perundangan. Konstruksi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan otonomi daerah di Indonesia diatur dalam UUD 1945 di dalam bab VI yang terdiri dari pasal 18, 18A dan 18B. Pengaturan dalam pasal-pasal tersebut merupakan satu kesatuan pengaturan yang meliputi susunan pemerintahan, pengakuan terhadap keanekaragaman dan keistimewaan daerah dan kerangka sistem otonomi.

Berdasarkan konstruksi dalam UUD 1945 tersebut, maka untuk penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan provinsi dibagi lagi menjadi daerah-daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah provinsi, kabupaten dan kota merupakan pemerintah daerah yang diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang berdasarkan pada asas otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

Dari konstruksi yang terdapat dalam pasal 18, pasal 18A dan pasal 18B UUD 1945 maka hak, kewenangan dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lebih diarahkan pada pemenuhan kepentingan masyarakat. Sebagai penjabaran Pasal 18, 18A dan 18B, maka UU Nomor 23 Tahun 2004 menggariskan bahwa maksud pemberian otonomi daerah adalah memacu kesejahteraan, pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab, serta memperkuat

persatuan dan kesatuan bangsa, peningkatan pelayanan publik dan daya saing daerah.

Kewenangan kepala daerah dalam pembentukan Perda secara eksplisit dinormakan dalam Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam norma tersebut kepala daerah diberikan kewenangan untuk mengajukan RaPerda, menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan DPRD, menyusun dan mengajukan RaPerda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama. Selain itu, dalam bab Ketentuan Umum Pasal 1 angka 3 UU Nomor 23 Tahun 2014 diamanatkan bahwa dengan berlakunya otonomi daerah maka daerah diberikan hak, kewajiban dan wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan Perundang-undangan.

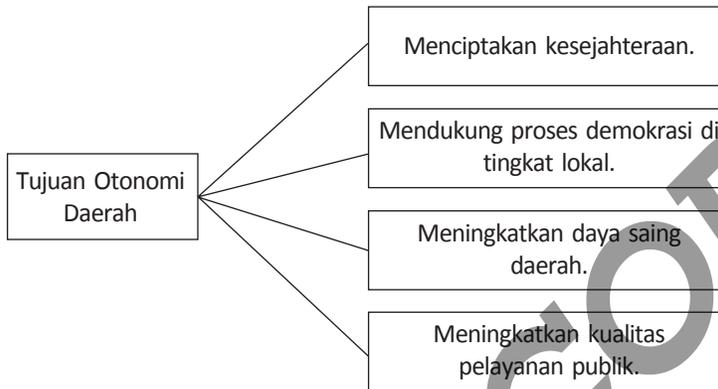
Makna kata mengatur adalah bahwa daerah diberikan keleluasaan untuk merencanakan, menyusun dan mengimplementasikan aturan untuk menyelesaikan masalah dan memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dengan berbasiskan pada politik hukum nasional yaitu sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika.

Otonomi daerah sebagaimana tercantum dalam definisi Pasal 1 angka 6 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan 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. Kewenangan ini memberikan ruang keleluasaan dan apresiasi kepada daerah untuk mengatur seluruh penyelenggaraan pemerintah, pembangunan maupun kehidupan sosial ekonomi masyarakat agar dapat berjalan lebih baik dengan memperhatikan seluruh potensi daerah yang ada.

Dalam mewujudkan pengaturan penyelenggaraan pemerintah daerah, pengelolaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang lebih bertanggung jawab, diperlukan landasan hukum berupa Perda maupun peraturan yang lain, singkatnya, keberadaan Perda merupakan syarat mutlak dalam rangka melaksanakan kewenangan. Selain itu otonomi daerah juga sebagai amanat UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan momentum yang tepat untuk menciptakan hukum yang lebih sesuai dengan konteks lokal.

Oleh karena itu, Perda diperlukan sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan pembangunan daerah. Dengan demikian pembangunan

hukum di daerah akan selalu menjadi tantangan bagi para pemimpin di tingkat lokal agar dapat mewujudkan pembangunan hukum yang sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat, yaitu tercapainya tujuan otonomi daerah.



Perda sebagai produk hukum daerah merupakan sesuatu yang terintegrasi dengan sistem otonomi daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dan sistem otonomi daerah itu sendiri yang bersendikan kemandirian (*zefstandigheid*) dan bukan merupakan suatu bentuk kebebasan suatu satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhankelijkheid*) penuh. Kemandirian itu mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri namun tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukan konsep federasi seperti di negara-negara barat. Kewenangan mengatur dalam hal ini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan Perundang-undangan yang sebagai instrumen payung hukum dalam menetapkan kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pemberdayaan potensi daerah untuk tujuan percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, kehadiran atau keberadaan Perda dalam wadah negara kesatuan yang tetap menempatkan hubungan pusat dan daerah yang bersifat subordinat namun tetap dalam koridor independensi dan kemandirian.

C. Fungsi Perda Sesuai Peraturan Perundang-undangan

Pasal 18 UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Setiap jenis peraturan Perundang-undangan tersebut di atas memiliki fungsi, tujuan, teknik pembentukan yang berbeda-beda, karena dalam pemakaiannya itu pun berbeda. Salah satunya adalah Perda provinsi dan kabupaten/kota.

Fungsi tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 136 ayat (2) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah yang merupakan salah satu karakteristik dari asas otonomi daerah.

Perda juga mempunyai berbagai fungsi yaitu:

- Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD tahun 1945 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- Dalam fungsi ini, Perda tunduk pada ketentuan hierarki peraturan Perundang-undangan. Karena itu Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD tahun 1945.
- Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

D. Materi Muatan dalam Perda

Materi muatan sebuah peraturan Perundang-undangan termasuk Perda dapat ditentukan atau tidak, bergantung pada sistem pembentukan peraturan Perundang-undangan negara tersebut beserta latar belakang sejarah dan sistem pembagian kekuasaan negara yang menentukannya. Di negara-negara yang tumbuh dengan sejarah kekuasaan negara yang mula-mula berada di satu tangan (raja atau kepala negara) dengan kekuasaan mutlak, kemudian terjadi dualisme karena pergeseran kekuasaan yang terbagi antara rakyat dan raja/kepala negara, dan akhirnya terjadi perpindahan titik berat kekuasaan dari raja/kepala negara kepada rakyat, maka batas ruang lingkup materi muatan peraturan negara tidak dapat ditentukan dengan pasti.

Perundang-undangan Indonesia merupakan perwujudan dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang berada di dalam kekuasaan Presiden. Sebagaimana diatur di dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang, hanya saja pembentukannya perlu dilakukan dengan persetujuan DPR. Karena undang-undang merupakan wujud yang khusus dari kekuasaan pengaturan oleh presiden, dan berbeda dengan kekuasaan-kekuasaan pengaturan presiden lainnya. Pembentukan peraturan Perundang-undangan tidak dilakukannya sendiri melainkan dengan persetujuan DPR untuk pusat dan DPRD untuk daerah maka "wujud yang khusus" itu tentunya selalu merupakan bagian tertentu dan karena itu dapat ditetapkan batas-batasnya.

Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan, mengenai materi muatan Perda telah diatur dengan jelas dalam Pasal 14 yang berbunyi sebagai berikut:

"Materi muatan Perda provinsi/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."

Di era otonomi daerah atau desentralisasi, DPRD dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam praktik, tidak jarang terjadi kewenangan tersebut dilaksanakan tidak selaras bahkan bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (*vertikal*) atau dengan

peraturan Perundang-undangan yang sama (*horizontal*). Oleh karena itu, DPRD dan kepala daerah dalam membentuk Perda harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan Perundang-undangan.

Pedoman tentang materi muatan Perda dan peraturan Perundang-undangan tingkat daerah lainnya (Peraturan gubernur, peraturan bupati/walikota), juga diatur dalam UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan dalam peraturan pelaksanaannya.

Di dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Perundang-undangan dinyatakan bahwa materi muatan Perundang-undangan perlu memperhatikan asas yang meliputi:

Asas Perundang-undangan:
<ul style="list-style-type: none">• Pengayoman.• Kemanusiaan.• Kebangsaan.• Kekeluargaan.• Kenusantaraan.• Bhinneka Tunggal Ika.• Keadilan.• Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.• Ketertiban dan kepastian hukum.• Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

1. Pengayoman

Bahwa setiap materi peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.

2. Kemanusiaan

Bahwa setiap materi peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Kebangsaan

Bahwa setiap materi peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang *pluralistic*

(kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Kekeluargaan

Bahwa setiap materi peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Kenusantaraan

Bahwa setiap materi peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

6. Bhinneka Tunggal Ika

Bahwa setiap materi peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

7. Keadilan

Bahwa setiap materi peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Bahwa setiap materi peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain: agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Ketertiban dan kepastian hukum

Bahwa setiap materi peraturan Perundang-undangan harus menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Bahwa setiap materi peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain mencerminkan asas di atas, peraturan Perundang-undangan dapat berisi asas lain seperti:

1. Dalam hukum pidana tentang asas legalitas, asas tiada hukum tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana dan asas praduga tak bersalah.
2. Dalam hukum Perda tentang hukum perjanjian, asas kesepakatan, kebebasan dalam berkontrak dan itikad baik.

Selanjutnya materi Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau/peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 136 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa "Materi muatan Perda provinsi/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".

Dalam penjelasan pasal tersebut, yang dimaksud dengan "bertentangan dengan kepentingan umum" dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

BAB IV

ASPEK, LANDASAN, ASAS, DAN PRINSIP PEMBENTUKAN PERDA

A. Aspek Pembentukan Perda

Peraturan Perundang-undangan khususnya Perda mempunyai beberapa aspek teknis dalam pembentukannya. Aspek tersebut dimulai dari kerangka peraturan Perundang-undangan yang di dalam kerangka tersebut terdiri dari judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan (jika diperlukan), serta lampiran (jika diperlukan). Aspek teknis selanjutnya adalah konsiderans yang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan Perundang-undangan. Setelah itu terdapat dasar hukum sebagai aspek teknis selanjutnya dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan, yang memuat dasar kewenangan pembuatan peraturan Perundang-undangan.

Bahasa hukum sangat penting dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan sebab tidak boleh terkandung kata-kata atau kalimat di dalam peraturan Perundang-undangan yang bermakna ambigu atau multi tafsir. Yang terakhir adalah naskah akademik, penyusunan naskah akademik dalam rangka pembentukan rancangan UU tidak saja menjadi permasalahan aktual di DPR, akan tetapi merupakan suatu permasalahan pula yang dihadapi oleh lembaga-lembaga lain yang berhubungan dengan penyusunan peraturan Perundang-undangan.

Ada tiga aspek pokok dalam pembentukan Perda yaitu:

Aspek pokok pembentukan Perda		
Aspek kewenangan	Aspek keterbukaan	Aspek pengawasan

1. Aspek Kewenangan

Aspek kewenangan secara tegas dipersyaratkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa: “Peraturan Perundang-undangan *adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum*”.

Kewenangan pembentukan Perda berada pada kepala daerah dan DPRD. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Mengenai dasar kewenangan pembentukan Perda diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD tahun 1945 yang berbunyi “Pemerintahan daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan pembentukan Perda telah ditetapkan beberapa peraturan yang terakhir adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

2. Aspek Keterbukaan

Dalam setiap pembentukan Perda diperlukan adanya keterbukaan yaitu pemberian kesempatan kepada masyarakat baik dari unsur akademisi, praktisi, maupun dari unsur masyarakat terkait lainnya untuk berpartisipasi, baik dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan dan/atau dalam pembahasan RaPerda dengan cara memberikan kesempatan untuk memberikan masukan atau saran pertimbangan secara lisan atau tertulis sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

3. Aspek Pengawasan

Dalam pembentukan Perda dilakukan pengawasan, baik berupa pengawasan preventif terhadap RaPerda maupun pengawasan represif terhadap Perda.

Pengawasan preventif dilakukan dalam bentuk evaluasi secara berjenjang terhadap RaPerda tentang APBD, RaPerda tentang pajak daerah, RaPerda tentang retribusi daerah dan RaPerda tentang penataan ruang. Terkait dengan pengawasan preventif, menteri dalam negeri telah mengeluarkan setiap tahunnya peraturan menteri dalam negeri tentang Pedoman Penjabaran APBD/Perubahan APBD.

Sedangkan mengenai evaluasi dilakukan dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menelaraskan dan menyesuaikan materi Perda dengan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau Perda lainnya.

B. Landasan Pembentukan Perda

Metode pembentukan suatu peraturan Perundang-undangan sangat menentukan apakah kelak peraturan Perundang-undangan yang dibuat tersebut dapat mencapai sasarannya dengan cara yang sebaik-baiknya (efektif). Karena itu, bantuan dari disiplin ilmu terkait semacam sosiologi hukum, ilmu pengetahuan tata hukum dan ilmu tentang perencanaan sangat bermanfaat sebagai ilmu bantu dalam proses pembuatan suatu peraturan Perundang-undangan.

Agar suatu peraturan Perundang-undangan dapat dikategorikan sebagai suatu peraturan Perundang-undangan yang baik, maka peraturan Perundang-undangan tersebut harus memenuhi persyaratan-persyaratan formal yang ditetapkan dalam proses dan prosedur pembentukannya.

Secara teoritis, Dalam pembentukan Perda paling sedikit harus memuat 3 landasan yaitu:

Landasan Pembentukan Perda
<ul style="list-style-type: none">• Landasan filosofis• Landasan sosiologis• Landasan yuridis.

1. Landasan Filosofis

Dasar filosofis merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat ke dalam suatu rancangan/*draft* peraturan Perundang-undangan. Bagi bangsa Indonesia dasar filosofis itu adalah Pancasila, sehingga pada prinsipnya tidak dibuat dan tidak sah suatu peraturan Perundang-undangan yang dibuat jika bertentangan dengan Pancasila sebagai filsafat dan dasar negara Indonesia.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah Bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945.

Di dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan proses terwujudnya nilai yang terkandung cita hukum ke dalam norma hukum tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan Perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

Oleh karena itu dalam negara Indonesia yang memiliki cita hukum, Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka hendaknya

peraturan yang dibuat diwarnai dan dialiri nilai yang terkandung di dalam cita hukum tersebut.

Pancasila pada era reformasi banyak mendapat kecaman dan hujatan dari berbagai kalangan, karena Pancasila selama berkuasanya rezim orde “baru” telah dijadikan sebagai instrumen legitimasi bagi kepentingan kekuasaan. Interpretasi terhadap Pancasila yang dilakukan oleh kalangan “luar” kekuasaan orde “baru” dianggap sebagai interpretasi yang keliru dan harus ditolak. Dibalik hujatan dan kecaman terhadap Pancasila, dari sisi nilai Pancasila tetaplah seperangkat nilai luhur yang harus terus dipertahankan, karena Pancasila merupakan titik pertemuan dari berbagai perbedaan-perbedaan yang ada di negeri ini.

2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat.

Dasar berlaku secara empiris/sosiologis maksudnya adalah jika para warga masyarakat mematuhi hukum dimana hukum itu diberlakukan. Secara empiris dapat dilihat melalui sarana penelitian empiris tentang perilaku warga masyarakat. Jika dari penelitian tersebut tampak bahwa masyarakat berperilaku dengan mengacu kepada keseluruhan kaidah hukum, maka terdapat pemberlakuan empiris kaidah hukum. Dengan demikian norma hukum mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

Landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan Perda, yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan. Sebagai contoh di bidang perikanan, salah satu instrumen pengaturan adalah perizinan perikanan. Dalam hubungan ini dibuatlah Perda untuk menghindari terjadinya penangkapan ikan yang melebihi penangkapan semestinya, demikian pula penggunaan alat tangkap ikan yang tidak sesuai, karena dengan melebihi jumlah yang ditentukan serta penggunaan alat tangkap yang tidak sesuai dapat merusak sumber daya perikanan, sedang

hal ini tidak dikehendaki oleh masyarakat. Karenanya perlu dihindari dengan membuat Perda tentang izin usaha perikanan. Perda tentang izin usaha perikanan tersebut mengatur berbagai hal agar sumber daya perikanan tetap dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan, dan bahkan melalui pengaturan tersebut diharapkan dapat lebih menguntungkan masyarakat dan negara melalui usaha perikanan yang dalam ketentuannya juga mengatur mengenai pungutan retribusi izin usaha perikanan.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembuatan/perancangan suatu peraturan Perundang-undangan.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Meskipun secara normatif dan ideal konstitusional Indonesia adalah negara hukum yang berasaskan kedaulatan rakyat, implementasinya dalam praktik, baik pada masa kini maupun masa depan tergantung pada budaya hukum dan politik yang berkembang di dalam masyarakat kita. Ada semacam mitos konstitusionalisme yang berkembang di banyak negara termasuk Indonesia, bahwa dengan memiliki dokumen konstitusi yang menjamin tegaknya negara hukum, maka segala persoalan akan selesai. Meskipun memang dalam banyak literatur kita ketahui bahwa sebuah negara hukum menghendaki orientasi kepada ketentuan hukum dan prinsip umum yang mendasarinya.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari UU sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Landasan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah jika kaidah itu merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang di dalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu hierarki kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum. Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi.

Mengingat Perda adalah merupakan produk politis maka kebijakan daerah yang bersifat politis dapat berpengaruh terhadap substansi Perda. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan kebijakan politis tersebut tidak menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

C. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Di dalam Pasal 5 UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan Perundang-undangan termasuk Perda harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

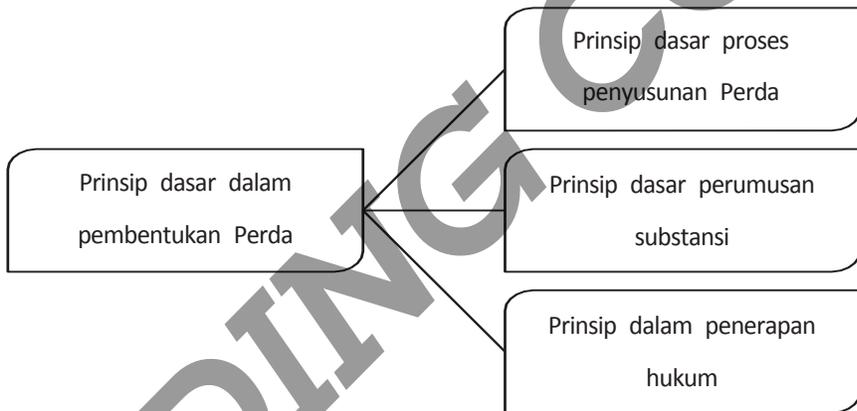
Asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik
Asas kejelasan tujuan
Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
Asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan
Asas dapat dilaksanakan
Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan
Asas kejelasan rumusan
Asas keterbukaan

1. Asas kejelasan tujuan
Pembentukan peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan jelas yang hendak dicapai.
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.
Bahwa setiap jenis peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan Perundang-undangan yang memiliki kewenangan, peraturan Perundang-undangan, dapat batal atau dibatalkan demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan.
Pembentukan peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan.
4. Asas dapat dilaksanakan
Pembentukan peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan Perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan
Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. Asas kejelasan rumusan
Bahwa setiap peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah dan juga bahasa hukum jelas dan juga mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan
Bahwa pembentukan peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan dan pengundangan yang sifatnya transparan dan juga terbuka. Sehingga, bagi seluruh lapisan pada masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan.

D. Prinsip Dasar dalam Pembentukan Perda

Dalam pembentukan Perda harus sesuai dengan prinsip pembentukan Perda, seperti adanya materi muatan tentang Perda dan juga asas-asas dalam pembentukan Perda tersebut. Dimana Perda tersebut tidak boleh meregulasi hal ihwal yang menyimpang dari prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Betapapun luasnya cakupan otonomi daerah, otonomi daerah tidak boleh meretak-retakan bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip dasar dalam pembentukan Perda antara lain:

1. Prinsip Dasar Proses Penyusunan Perda



a. Transparansi/Keterbukaan

Proses yang transparan memberikan kepada masyarakat antara lain informasi tentang akan ditetapkannya suatu kebijakan dan peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah.

Hal penting dalam proses pengambilan keputusan adalah bahwa kegiatan ini membuka kesempatan bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan dan pertimbangan kepada pemerintah secara langsung. Proses yang transparan haruslah mampu meniadakan batas antara pemerintah dan non pemerintah.

b. Partisipasi

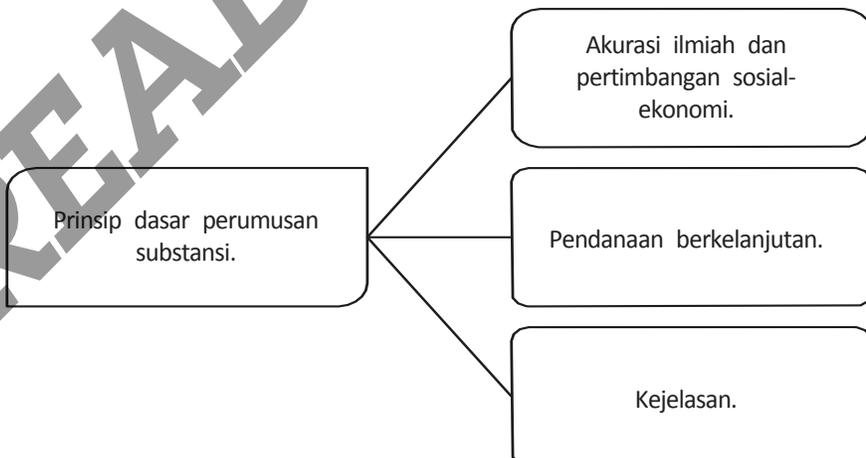
Partisipasi mendorong terciptanya komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah dan keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu isu. Partisipasi mengurangi kemungkinan terjadinya konflik dalam menerapkan suatu keputusan dan mendukung penerapan akuntabilitas, serta mendorong publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh pemerintah. Partisipasi publik tercermin dalam:

- 1) Kesempatan untuk melakukan kajian terhadap rancangan keputusan.
- 2) Kesempatan untuk memberikan masukan.
- 3) Tanggapan terhadap masukan publik dari pengambil keputusan, dalam hal ini pemerintah.

c. Koordinasi dan Keterpaduan

Koordinasi dan keterpaduan/integrasi berkaitan dengan hubungan antara pemerintah dan organisasi dalam pemerintah - menyediakan mekanisme yang melibatkan instansi lain dalam pengambilan keputusan secara utuh. Keterpaduan memerlukan kombinasi yang harmonis antara wawasan dan aksi koordinasi, menekan konflik, membatasi ketidakefektifan dan yang terpenting membatasi jumlah produk hukum.

2. Prinsip dasar Perumusan Substansi



a. Akurasi Ilmiah dan Pertimbangan Sosial-Ekonomi

Setiap peraturan hendaknya disusun berdasarkan kajian keilmuan di dalamnya. Suatu peraturan tidak bersifat normatif semata, melainkan juga harus mencerminkan isu dan permasalahan sebenarnya, berikut strategi pemecahan yang dibutuhkan masyarakat. Untuk dapat memastikan kebutuhan yang sebenarnya dari para pemangku kepentingan, suatu kajian akademis terhadap peraturan yang tengah dirancang atau ditetapkan perlu dilakukan, dengan menekankan pertimbangan ilmiah, sosial dan ekonomi di dalamnya.

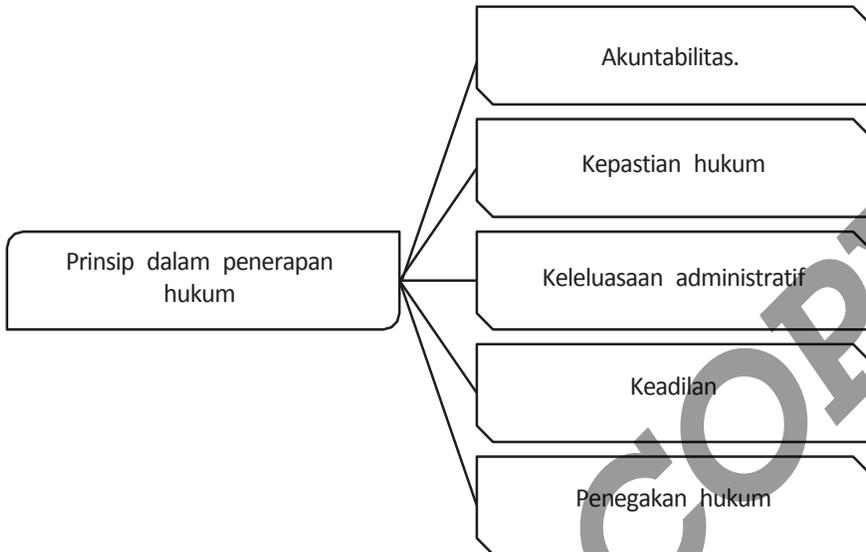
b. Pendanaan Berkelanjutan

Pendanaan berkelanjutan mengacu pada pendanaan yang cukup untuk mengimplementasikan suatu peraturan. Pada sebagian besar wilayah, pendanaan digunakan untuk keperluan administrasi dan operasional dan hanya sebagian kecil yang digunakan untuk pelaksanaan program dan pembangunan, kecuali apabila ada alokasi khusus. Keterbatasan kemampuan dalam mendukung pendanaan merupakan salah satu alasan utama lemahnya penegakan hukum di Indonesia.

c. Kejelasan

Peraturan dapat diterima untuk kemudian dilaksanakan dengan baik hanya apabila memiliki kejelasan dan dapat dicerna oleh masyarakat. Kejelasan mengacu pada bagaimana suatu peraturan dirumuskan dan masyarakat mengerti akan kandungan yang terdapat di dalamnya.

3. Prinsip dalam Penerapan Hukum



a. Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan landasan dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik, yang dapat mendorong perilaku pemerintah, baik secara individu maupun secara kelembagaan, untuk melaksanakan tanggung jawab kepada publik dan menegakkan hukum. Akuntabilitas penting dilakukan untuk mengatasi inefisiensi dan mendorong pengambilan keputusan secara lebih dewasa.

b. Kepastian Hukum

Kepastian hukum adalah jantung dari aturan hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik. Kepastian hukum sangat penting untuk sistem pemerintahan yang baik dan efisien. Kepastian hukum juga akan memberikan jaminan keamanan terhadap investasi. Kepastian hukum akan memberikan persamaan secara sosial dan mencegah timbulnya konflik dalam masyarakat. Dengan demikian, kepastian hukum tidak saja penting bagi pemerintah, melainkan juga bagi dunia usaha dan masyarakat.

c. Keleluasaan Administratif

Keleluasaan administratif telah lama digunakan dalam penyusunan perundangan. Tak satupun peraturan yang dapat secara efektif memprediksi semua kegiatan, fakta dan situasi yang dibutuhkan. Keleluasaan dapat dituangkan secara eksplisit dan implisit dalam suatu peraturan.

d. Keadilan

Pemenuhan tingkat keadilan seringkali dipandang semu, sulit diukur dan berbeda antara satu kepentingan dengan kepentingan lainnya. Namun demikian, setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di depan hukum dan berhak mendapatkan keadilan. Prinsip keadilan sesungguhnya memiliki keterkaitan erat dengan supremasi hukum. Supremasi hukumlah yang menentukan arah dan menjamin kepastian hukum, keadilan dan pembelaan hak asasi manusia.

- e. Penegakan Hukum ditegakkan bukan atas dasar kepentingan kekuasaan ataupun golongan kepentingan tertentu, melainkan demi nama keadilan. Keadilan tidak semata ditegakkan hanya demi mewujudkan aturan hukum secara adil. Keadilan harus didukung oleh keberadaan institusi hukum dan aparat penegak hukum yang jujur, profesional dan tidak terpengaruh oleh golongan manapun.

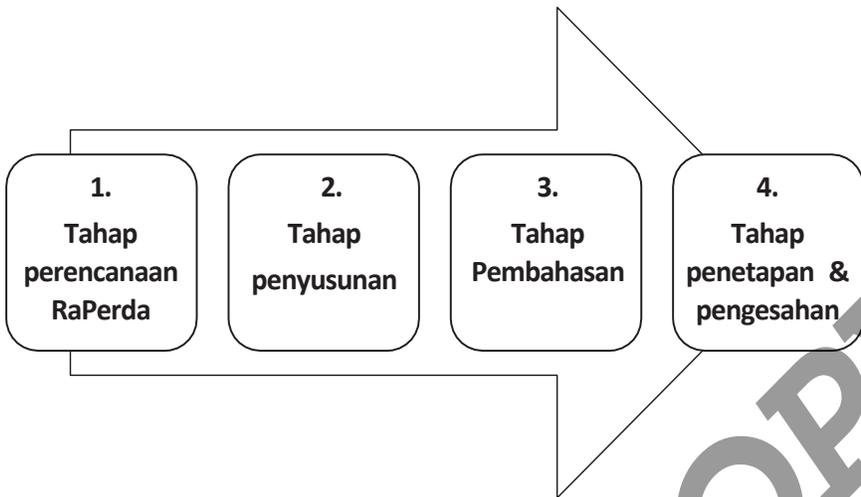
READING COPY



BAB V

TAHAPAN PEMBENTUKAN PERDA

UU Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa proses pembentukan Perda adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah yang terdiri dari 4 (empat) tahapan sejak dari perencanaan, penyusunan, pembahasan sampai dengan penetapan dan pengesahan, yang gambarannya adalah sebagai berikut.

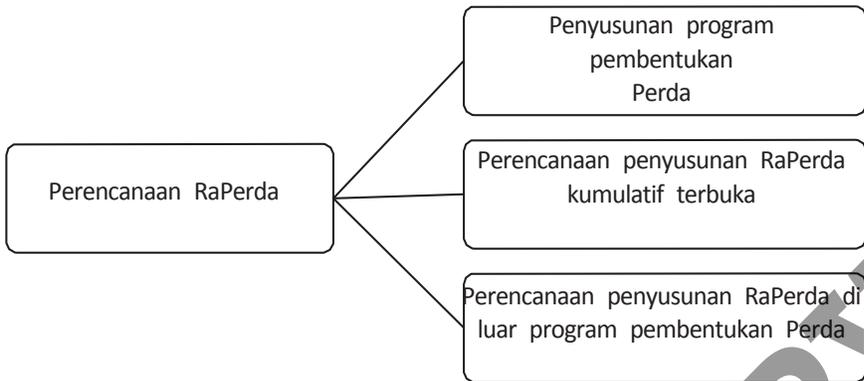


Secara lengkap proses pembentukan Perda dapat dijelaskan sebagai berikut.

A. Perencanaan RaPerda

Perencanaan adalah proses di mana DPRD dan pemerintah daerah menyusun rencana dan skala prioritas yang dibuat oleh DPRD dalam suatu jangka waktu tertentu. Proses ini diwadahi oleh suatu program yang disebut dengan program pembentukan Perda yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.

Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda (sebelumnya disebut prolegda). Program pembentukan Perda disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan RaPerda. Program pembentukan Perda ditetapkan dengan keputusan DPRD. Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan RaPerda tentang APBD. Perencanaan Perda meliputi kegiatan:



Tata cara penyusunan perencanaan Perda tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Penyusunan Program Pembentukan Perda
 - a. Tata cara penyusunan program pembentukan Perda di lingkungan pemerintah daerah.
Kepala daerah menugaskan pimpinan perangkat daerah dalam penyusunan program pembentukan Perda di lingkungan pemerintah daerah. Penyusunan program pembentukan Perda di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi penyusunan program pembentukan Perda dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait, yang terdiri atas:
 - 1) Instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
 - 2) Instansi vertikal terkait sesuai dengan:
 - a) Kewenangan.
 - b) Materi muatan.
 - c) Kebutuhan.

Hasil penyusunan program pembentukan Perda diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Kepala daerah menyampaikan hasil penyusunan program pembentukan Perda di lingkungan pemerintah daerah kepada badan pembentukan Perda melalui pimpinan DPRD.
 - b. Tata cara penyusunan program pembentukan Perda di lingkungan DPRD.

Penyusunan program pembentukan Perda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh badan pembentukan Perda. Ketentuan mengenai penyusunan program pembentukan Perda di lingkungan DPRD diatur dalam peraturan DPRD.

Setiap anggota DPRD memiliki hak untuk mengajukan RaPerda. Hak mengajukan Perda oleh setiap anggota DPRD dilakukan dengan cara:

- 1) Usulan RaPerda disampaikan kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan secara tertulis dan diberikan nomor register oleh sekretaris DPRD.
 - 2) Usulan prakarsa RaPerda beserta penjelasan yang telah diterima oleh pimpinan DPRD, disampaikan kepada badan program pembentukan Perda untuk dilakukan pengkajian.
 - 3) Berdasarkan hasil pengkajian badan program pembentukan Perda, pimpinan DPRD menyampaikan kepada rapat paripurna DPRD.
 - 4) Dalam rapat paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul prakarsa RaPerda dimaksud.
 - 5) Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada:
 - a) Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan.
 - b) Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD lainnya.
 - 6) Usulan prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengusul berhak mengajukan perubahan atau mencabut kembali usulannya.
 - 7) Pembicaraan merumuskan menerima atau menolak usulan prakarsa menjadi prakarsa DPRD.
 - 8) Tata cara pembahasan RaPerda atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan RaPerda atas prakarsa kepala daerah.
- c. Tata cara penyusunan program pembentukan Perda oleh DPRD dan pemerintah daerah.

Penyusunan program pembentukan Perda memuat daftar urutan yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan RaPerda. Penyusunan dan penetapan program

pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan RaPerda tentang APBD. Penetapan skala prioritas pembentukan RaPerda dilakukan oleh badan pembentukan Perda dan perangkat daerah yang membidangi hukum berdasarkan kriteria:

- 1) Perintah peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 2) Rencana pembangunan daerah.
- 3) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- 4) Aspirasi masyarakat daerah.

Hasil penyusunan program pembentukan Perda antara DPRD dan pemerintah daerah disepakati menjadi program pembentukan Perda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD. Program pembentukan Perda ditetapkan dengan keputusan DPRD. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan program pembentukan Perda diatur dengan Perda.

2. Perencanaan Penyusunan RaPerda Kumulatif Terbuka

Dalam program pembentukan Perda di lingkungan pemerintah daerah dan DPRD dapat dibuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. Akibat putusan Mahkamah Agung.
- b. APBD.
- c. Dalam daftar kumulatif terbuka dapat memuat Perda yang dibatalkan, diklarifikasi atau atas perintah peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ketentuan mengenai tata cara perencanaan penyusunan program pembentukan Perda berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan program pembentukan Perda provinsi/kabupaten/kota. Selain daftar kumulatif terbuka dalam program pembentukan Perda provinsi/kabupaten/kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:

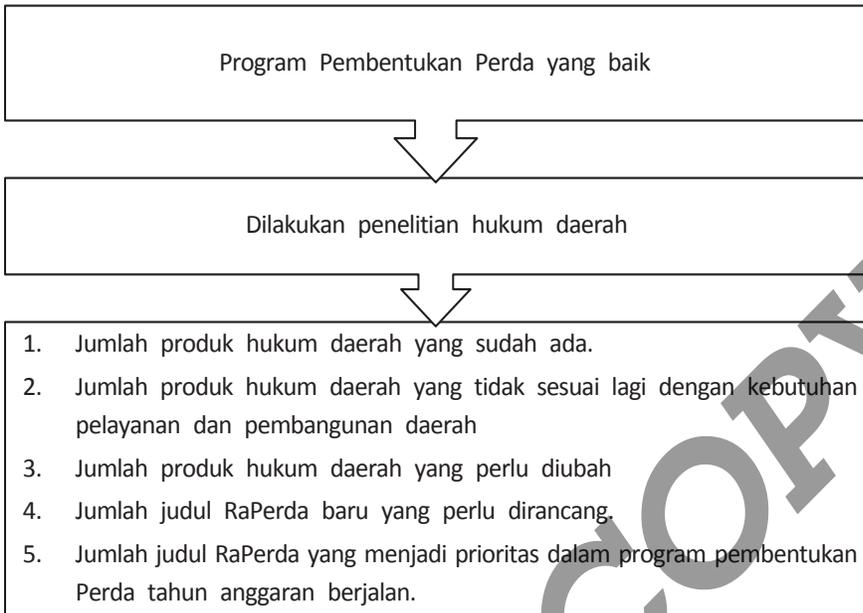
- a. Penataan kecamatan.
- b. Penataan desa.

3. Perencanaan penyusunan RaPerda di luar program pembentukan Perda.

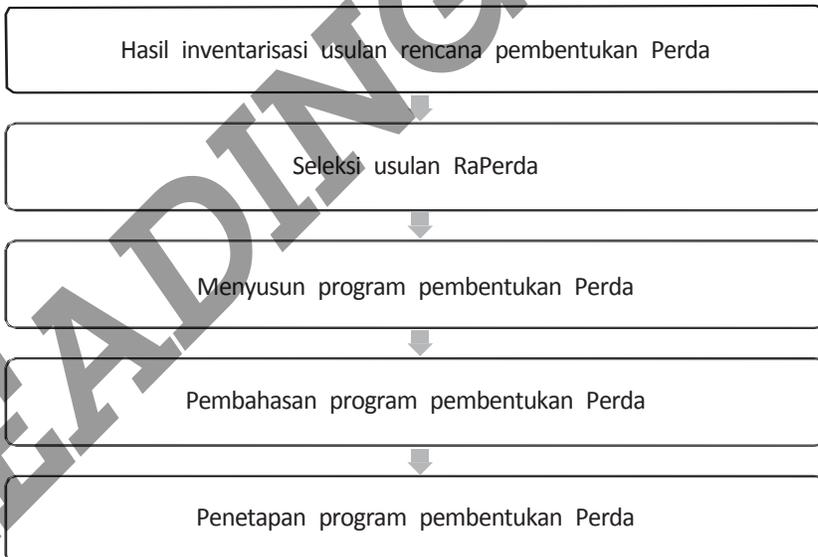
Dalam keadaan tertentu, pemrakarsa dapat mengajukan RaPerda di luar program pembentukan Perda berdasarkan izin prakarsa dari kepala daerah. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan Perda di luar program pembentukan Perda karena alasan:

- a. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam.
- b. Menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain.
- c. Mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu RaPerda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada pemerintah daerah.
- d. Akibat pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Perda provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk Perda kabupaten/kota.
- e. Perintah dari ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

Proses penyusunan program pembentukan Perda melibatkan berbagai instansi baik SKPD dan instansi vertikal di daerah yaitu penegak hukum maupun DPRD terutama badan pembentukan Perda dan pansus RaPerda. Untuk dapat menyusun program pembentukan Perda yang baik, perlu dilakukan hal-hal sebagai berikut:



Hal yang perlu dilakukan dalam penyeleksian usulan program pembentukan Perda di lingkungan DPRD adalah:



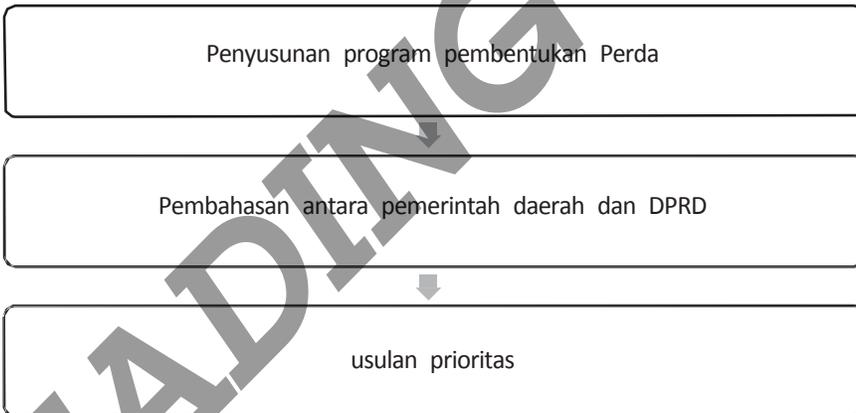
1. Berdasarkan hasil inventarisasi usulan rencana pembentukan Perda, badan pembentukan Perda DPRD selanjutnya melakukan seleksi substansi usulan RaPerda dengan mendasarkan pada:

- a. Perintah peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- b. Rencana pembangunan daerah.
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

Sesuai dengan sistem hukum nasional, sinergis dengan prioritas pembangunan dan memenuhi kebutuhan masyarakat daerah.

2. Badan pembentukan Perda DPRD menyusun program pembentukan Perda di lingkungan DPRD dengan mengundang pimpinan fraksi, pimpinan komisi DPRD dan juga dapat menyertakan masyarakat/pemangku kepentingan serta para pakar/ahli yang terkait untuk membahas program pembentukan Perda di lingkungan DPRD.
3. Berdasarkan hasil pembahasan, badan pembentukan Perda, DPRD menyampaikan laporan kepada rapat pleno DPRD untuk menetapkan program pembentukan Perda dari lingkungan DPRD, untuk selanjutnya dibahas bersama dengan pemerintah daerah.

Pada tahapan koordinasi antara pemerintah daerah dan DPRD dilakukan:



1. Penyusunan program pembentukan Perda antara pemerintah daerah dan DPRD dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda.
2. Pembahasan antara pemerintah daerah dan DPRD dilakukan dalam rangka melakukan harmonisasi dan sinkronisasi usulan program pembentukan Perda dari pemerintah daerah dan DPRD untuk kemudian menjadi usulan prioritas program pembentukan Perda dalam jangka waktu satu tahun.

3. Pembahasan untuk penyusunan program pembentukan Perda provinsi dilakukan dalam:
 - a. Rapat kerja antara badan pembentukan Perda DPRD provinsi/kabupaten/kota dan kepala daerah.
 - b. Rapat dengar pendapat umum sebagai sarana penyebarluasan usulan program pembentukan Perda untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan dari masyarakat, para pakar dan/atau pemangku kepentingan terkait.
 - c. Rapat panitia kerja yang dibentuk oleh badan pembentukan Perda DPRD provinsi/kabupaten/kota.
 - d. Rapat tim perumus/tim sinkronisasi yang dibentuk oleh panitia kerja.

Pada tahapan penetapan program pembentukan Perda apa yang akan dibahas pada tahun anggaran berjalan. Tata cara yang biasa dijalankan adalah sebagai berikut.



1. Hasil rapat koordinasi antara badan pembentukan Perda dan DPRD dan pemerintah daerah yang telah disepakati selanjutnya disampaikan pada rapat paripurna DPRD untuk ditetapkan sebagai program pembentukan Perda dengan keputusan DPRD.
2. Penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan RaPerda tentang APBD.

3. Dalam keadaan tertentu, DPRD provinsi/kabupaten/kota atau gubernur/bupati/walikota dapat mengajukan RaPerda di luar program pembentukan Perda dan harus ditetapkan dengan rapat paripurna DPRD provinsi/kabupaten/kota.
4. Dalam program pembentukan Perda provinsi/kabupaten/kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
 - a. Akibat putusan Mahkamah Agung.
 - b. Anggaran pendapatan dan belanja daerah.
 - c. Pembatalan atau klarifikasi dari Menteri Dalam Negeri.
 - d. Perintah dari peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

Pada tahap terakhir adalah penyebarluasan program pembentukan Perda dilakukan bersama oleh DPRD provinsi/kabupaten/kota dan pemerintah daerah provinsi yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda DPRD melalui media yang mudah diakses masyarakat untuk memberikan informasi kepada masyarakat dan para pemangku kepentingan. Karena sifat mutatis mutandis, maka tahapan pembahasan di atas, diterapkan juga dalam pembahasan di tingkat kotamadya/kabupaten.

B. Penyusunan RaPerda

Penyusunan produk hukum daerah berbentuk peraturan berupa Perda dilakukan berdasarkan program pembentukan Perda. Penyusunan RaPerda dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah.

Penyusunan RaPerda berpedoman pada ketentuan peraturan Perundang-undangan. RaPerda yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi atau badan pembentukan Perda berdasarkan program pembentukan Perda.

Pemrakarsa dalam mempersiapkan RaPerda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik untuk RaPerda yang berasal dari pimpinan satuan perangkat daerah mengikutsertakan perangkat daerah yang membidangi hukum.

Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik untuk RaPerda yang berasal dari anggota DPRD, komisi, gabungan komisi atau badan pembentukan Perda yang dulunya disebut badan pembentukan Perda daerah, dikoordinasikan oleh badan pembentukan Perda.

Pemrakarsa dalam melakukan penyusunan naskah akademik dapat mengikut sertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi yang akan diatur dalam RaPerda. Penjelasan atau keterangan paling sedikit memuat pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur.

Penyusunan naskah akademik RaPerda dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik sebagaimana tercantum dalam lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan. Penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan RaPerda

Biro/bagian hukum pemerintah daerah melakukan penyelarasan naskah akademik RaPerda yang diterima dari satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dilakukan terhadap sistematika dan materi muatan naskah akademik RaPerda. Penyelarasan dilaksanakan dalam rapat penyelarasan dengan mengikut sertakan pemangku kepentingan.

Biro/bagian hukum pemerintah daerah melalui sekretaris daerah menyampaikan kembali naskah akademik RaPerda yang telah dilakukan penyelarasan kepada SKPD disertai dengan penjelasan hasil penyelarasan.

Perangkat daerah yang membidangi hukum melakukan penyelarasan naskah akademik RaPerda yang diterima dari perangkat daerah. Penyelarasan dilakukan terhadap sistematika dan materi muatan naskah akademik RaPerda.

1. Penyusunan Perda di lingkungan pemerintah daerah. Kepala daerah memerintahkan pemrakarsa untuk menyusun RaPerda berdasarkan program pembentukan Perda dalam menyusun RaPerda. Kepala daerah membentuk tim penyusun RaPerda yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Keanggotaan tim penyusun terdiri atas:
 - a. Kepala daerah.
 - b. Sekretaris daerah.
 - c. Pemrakarsa.
 - d. Biro bagian hukum.

- e. SKPD terkait.
- f. Perancang peraturan Perundang-undangan.

Kepala daerah dapat mengikutsertakan instansi vertikal yang terkait dan/atau akademisi dalam keanggotaan tim penyusun. Tim penyusun dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh pemrakarsa. Dalam penyusunan RaPerda, tim penyusun dapat mengundang peneliti dan/atau tenaga ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan.

Ketua tim penyusun melaporkan kepada sekretaris daerah mengenai perkembangan dan/atau permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan RaPerda untuk mendapatkan arahan atau keputusan. RaPerda yang telah disusun diberi paraf koordinasi oleh tim penyusun dan pemrakarsa. Ketua tim penyusun menyampaikan hasil RaPerda kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi.

Sekretaris daerah menugaskan kepala biro bagian hukum untuk mengoordinasikan mengharmonisasikan, pembulatan dan pematapan konsepsi RaPerda.

Dalam mengoordinasikan pengharmonisan, pembulatan dan pematapan konsepsi kepala biro bagian hukum dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Sekretaris daerah menyampaikan hasil pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi kepada pemrakarsa dan pimpinan SKPD terkait untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap halaman RaPerda.

Sekretaris daerah menyampaikan RaPerda yang telah dibubuhi paraf persetujuan kepada kepala daerah.

2. Penyusunan Perda di Lingkungan DPRD RaPerda yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi atau badan pembentukan Perda berdasarkan program pembentukan Perda, RaPerda yang telah diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau badan pembentukan Perda disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Penjelasan atau keterangan RaPerda memuat:

- a. Pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.
- b. Daftar nama.
- c. Tanda tangan pengusul.

Naskah akademik yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan, memuat:

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

Penyampaian RaPerda diberikan nomor register oleh sekretariat DPRD, RaPerda mengatur mengenai:

- a. APBD.
- b. pencabutan Perda.
- c. perubahan Perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi.

Penyampaian RaPerda tersebut disertai dengan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pimpinan DPRD menyampaikan RaPerda kepada badan pembentukan Perda untuk dilakukan pengkajian dalam rangka mengharmonisasikan, pembulatan dan pematapan konsepsi RaPerda. Badan Pembentukan Perda menyampaikan hasil pengkajian RaPerda kepada pimpinan DPRD.

Pimpinan DPRD menyampaikan hasil pengkajian Badan Pembentukan Perda dalam rapat paripurna DPRD dan menyampaikan RaPerda kepada semua anggota DPRD dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD.

Dalam rapat paripurna DPRD, penyampaian RaPerda memuat:

- a. Pengusul memberikan penjelasan.
- b. Fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan.
- c. Pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya.

Rapat paripurna DPRD memutuskan usul RaPerda berupa:

- a. Persetujuan.
- b. Persetujuan dengan perubahan.
- c. Penolakan.

Dalam hal persetujuan dengan perubahan RaPerda, pimpinan DPRD menugaskan komisi, gabungan komisi, badan pembentukan Perda, atau panitia khusus untuk menyempurnakan RaPerda tersebut. Penyempurnaan RaPerda disampaikan kembali kepada pimpinan DPRD.

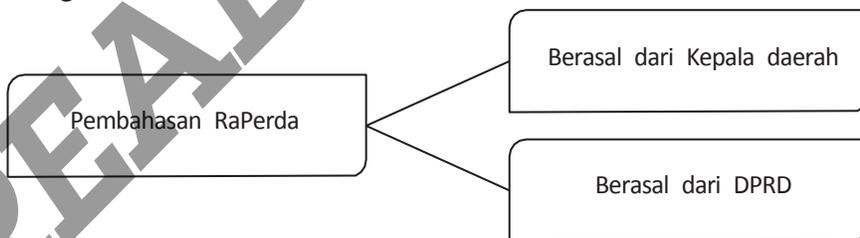
RaPerda yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk dilakukan pembahasan. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan kepala daerah menyampaikan RaPerda mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah RaPerda yang disampaikan oleh DPRD dan RaPerda yang disampaikan oleh kepala daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

C. Pembahasan RaPerda

Pembahasan RaPerda dilakukan oleh DPRD bersama-sama kepala daerah untuk mendapat persetujuan, pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat pembicaraan sesuai pada ketentuan peraturan Perundang-undangan.

Pembahasan di DPRD merupakan salah satu bentuk dari dilaksanakannya konsultasi publik. DPRD selaku wakil rakyat kembali akan melakukan seri konsultasi publik dengan membuka ruang diskusi dengan berbagai kepentingan yang terlibat, seperti asosiasi, perguruan tinggi dan masyarakat yang langsung terkena dampak dengan diberlakukannya peraturan ini.

Pembahasan di DPRD tidak dilakukan oleh DPRD semata, melainkan bekerja sama dengan kepala daerah, seperti apa yang diamanatkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan. Gambaran dari pembahasan RaPerda adalah sebagai berikut:



1. Pembahasan RaPerda yang Berasal dari Kepala Daerah atau Pemerintah

Pembahasan RaPerda yang berasal dari kepala daerah disampaikan dengan surat pengantar kepala daerah kepada pimpinan DPRD. Surat pengantar tersebut akan yang menggambarkan keseluruhan substansi RaPerda, paling sedikit memuat:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan.
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan.
- c. Materi pokok yang diatur.

Dalam hal RaPerda yang Berasal dari kepala daerah disusun berdasarkan naskah akademik, naskah akademik tersebut disertakan dalam penyampaian RaPerda, Dalam rangka pembahasan RaPerda di DPRD, perangkat daerah pemrakarsa memperbanyak RaPerda sesuai jumlah yang diperlukan. Kepala daerah membentuk tim dalam pembahasan RaPerda di DPRD. Tim tersebut diketuai oleh sekretaris daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah. Ketua tim melaporkan perkembangan dan/atau permasalahan dalam pembahasan RaPerda di DPRD kepada kepala daerah untuk mendapatkan arahan dan keputusan.

2. Pembahasan RaPerda yang berasal dari DPRD

Pembahasan RaPerda yang berasal dari DPRD disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPRD kepada kepala daerah. Surat pengantar pimpinan DPRD yang menggambarkan keseluruhan substansi RaPerda paling sedikit memuat:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan.
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan.
- c. Materi pokok yang diatur.

Dalam hal RaPerda yang berasal dari DPRD disusun berdasarkan naskah akademik, naskah akademik tersebut disertakan dalam penyampaian RaPerda.

Dalam rangka pembahasan RaPerda di DPRD, sekretariat DPRD memperbanyak RaPerda sesuai jumlah yang diperlukan. Ketentuan

mengenai persiapan pembahasan RaPerda yang berasal dari kepala daerah dan DPRD berlaku secara mutatis mutandis terhadap persiapan pembahasan RaPerda provinsi/kabupaten/kota yang berasal dari gubernur/bupati/walikota dan DPRD.

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

Pembicaraan tingkat I RaPerda yang berasal dari DPRD atau kepala daerah meliputi:

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

Pembicaraan tingkat II RaPerda yang berasal dari DPRD atau kepala daerah meliputi:

1. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
 - a. Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan.

- b. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.
2. Pendapat akhir kepala daerah.

Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal RaPerda tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah, RaPerda tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa sidang itu. RaPerda dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan kepala daerah.

Penarikan kembali RaPerda oleh kepala daerah, disampaikan dengan surat kepala daerah disertai alasan penarikan. Penarikan kembali RaPerda oleh DPRD, dilakukan dengan keputusan pimpinan DPRD dengan disertai alasan penarikan. RaPerda yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah. Penarikan kembali RaPerda hanya dapat dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh kepala daerah. RaPerda yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama. Ketentuan mengenai pembahasan RaPerda berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan RaPerda provinsi/kabupaten/kota.

D. Penetapan dan Pengesahan Perda

RaPerda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda.

Penyampaian RaPerda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 hari dihitung sejak tanggal persetujuan bersama. Gubernur wajib menyampaikan RaPerda kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 3 hari dihitung sejak menerima RaPerda dari pimpinan DPRD untuk mendapatkan nomor register Perda. Bupati/walikota wajib menyampaikan RaPerda kabupaten/kota kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat paling lama 3 hari dihitung sejak menerima RaPerda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor register Perda. Menteri Dalam Negeri sebagai wakil pemerintah pusat

memberikan nomor register RaPerda provinsi/kabupaten/kota paling lama 7 hari sejak RaPerda diterima. RaPerda yang telah mendapat nomor register ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 hari sejak RaPerda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah.

Dalam hal RaPerda yang telah mendapatkan nomor register tidak ditandatangani oleh kepala daerah dalam jangka waktu 30 hari, RaPerda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.

RaPerda dinyatakan sah dengan kalimat pengesahannya berbunyi, "Perda ini dinyatakan sah". Pengesahan yang berbunyi harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah. RaPerda yang belum mendapatkan nomor register belum dapat ditetapkan kepala daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.

Kepala daerah menyampaikan RaPerda yang telah disetujui kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri untuk mendapatkan nomor register Perda sebelum diundangkan oleh Sekretaris Daerah.

Pengesahan adalah langkah terakhir dalam pembuatan Perda baru, sekaligus menjadi langkah pertama pelaksanaan Perda tersebut. Salah satu faktor penting keberhasilan pelaksanaan sebuah Perda baru adalah masa transisinya. Masa transisi ini terkait erat dengan tanggal mulai diberlakukannya Perda baru. Sebuah Perda baru tidak harus segera diberlakukan setelah disahkan. Sebaiknya ada tenggang waktu antara disahkannya sebuah Perda dengan tanggal mulai diberlakukannya. Hal ini dimaksudkan agar lembaga/instansi pemerintah terkait dan masyarakat dapat melakukan persiapan-persiapan yang memadai untuk pelaksanaan secara efektif. Persiapan pelaksanaan meliputi pembentukan kesadaran masyarakat tentang ketentuan hukum yang baru, serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi instansi pelaksana dan aparat penegak hukum mengenai ketentuan spesifik dari Perda yang baru tersebut.

Apabila sebuah Perda diberlakukan bersamaan dengan tanggal pengesahannya, pelaksanaan awalnya dapat menjadi kacau dan sulit. Hal demikian dapat berakibat pada terciptanya masalah/kesulitan pelaksanaan selama bertahun-tahun sesudahnya. Selain itu, apabila satu Perda diberlakukan segera setelah disahkan, instansi pelaksana

dan aparat penegak hukum seringkali tidak menegakkan Perda tersebut secara ketat dan penegakan hukum secara ringan pada masa awal pemberlakuannya seperti ini seringkali berakibat pada sikap jangka panjang masyarakat yang memperlemah keseluruhan upaya penegakan hukum.

Bagaimanapun juga, pengesahan suatu Perda baru harus diikuti – bahkan sebaiknya didahului dengan upaya penjangkauan dan penyadaran yang memadai untuk menginformasikan kepada masyarakat dan instansi terkait mengenai pengesahan peraturan Perundang-undangan baru tersebut. Upaya sosialisasi ini harus ditunjang dengan penyediaan bahan penunjang yang menjelaskan tentang Perda tersebut, latar belakangnya, tujuannya, serta pelaksanaannya kepada seluruh pemangku kepentingan dan instansi terkait.

Perda diundangkan dalam lembaran daerah. Pengundangan Perda dalam lembaran daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perda yang bersangkutan. Ketentuan mengenai penetapan RaPerda berlaku secara mutatis mutandis terhadap penetapan RaPerda provinsi/kabupaten/kota.

READING COPY



BAB VI

TEKNIK PENYUSUNAN PERDA

A. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

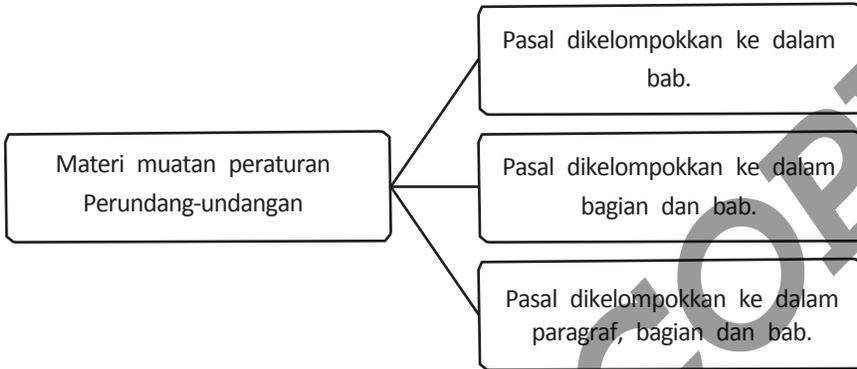
Untuk memulai persiapan perencanaan dan merumuskan peraturan perundangan secara baik dan benar dalam suatu ketentuan perundangan undangan, maka perlu dipahami teknik penyusunan peraturan Perundang-undangan.

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan sebagai pelaksanaan Pasal 22A UUD 1945, memberikan landasan yuridis yang mencakup asas, jenis dan hierarki, materi muatan, proses, serta teknik penyusunan peraturan Perundang-undangan dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan.

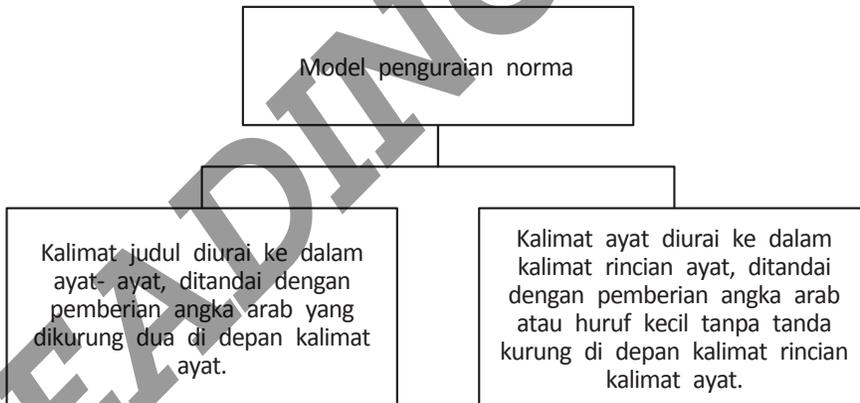
Menyusun Perda seperti halnya, kodifikasi hukum dan rancangan peraturan Perundang-undangan memiliki spesifikasi tertentu. Himpunan

peraturan Perundang-undangan disusun berdasarkan derajat peraturan dan waktu penetapannya. Sedangkan kodifikasi hukum disusun secara sistematis menurut rumpun masalah dan dikelompokkan secara sistematis dalam buku, bab, bagian, paragraf dan pasal-pasal.

Materi muatan peraturan Perundang-undangan dapat dikelompokkan secara sistematis ke dalam:

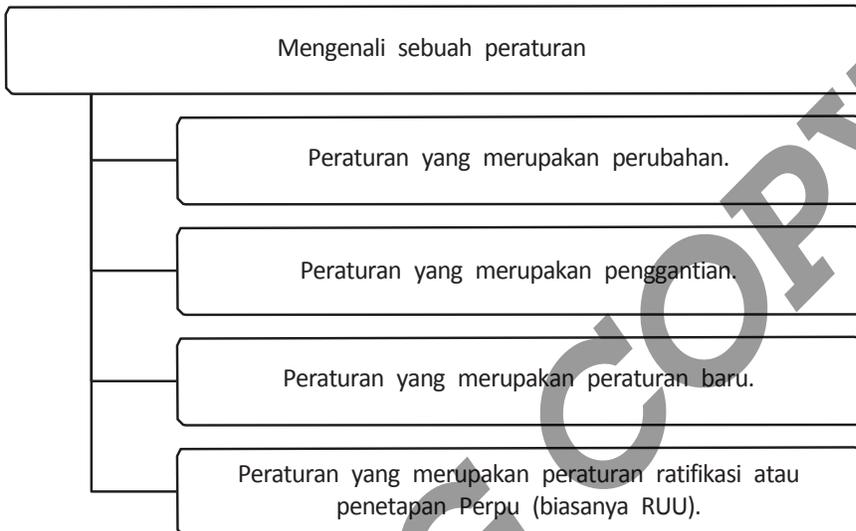


Model penguraian substansi norma sangat spesifik, tidak sama dengan model penguraian substansi kalimat dalam penulisan karya ilmiah.



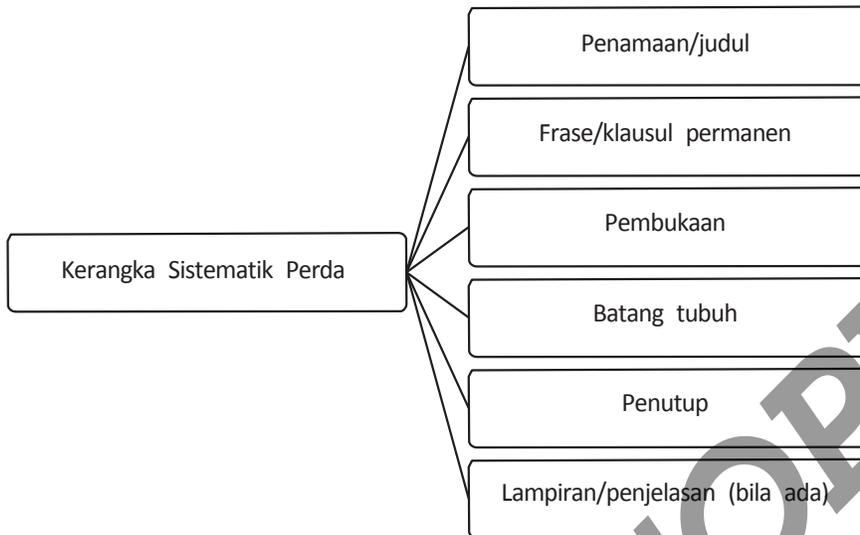
Hal penting yang perlu dipahami dalam teknik penyusunan rancangan peraturan Perundang-undangan antara lain model penguraian pokok pikiran dalam konsiderans pertimbangan, penguraian judul bab ke dalam pasal dan penguraian substansi norma dalam ayat di bawah pasal.

Proses pertama dalam melakukan perancangan peraturan Perundang-undangan adalah dengan mengenali bentuk peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat. Untuk mengenali suatu peraturan, perlu diperhatikan beberapa hal:



B. Kerangka Sistematika Perda

Secara umum untuk mengenali suatu peraturan, terlebih dahulu dikaji lebih dalam apakah peraturan tersebut memuat prinsip-prinsip utama suatu produk hukum jika nantinya disahkan menjadi undang-undang/Perda. Agar memenuhi fungsinya sebagai sumber pengenal (*kenvorm*) maka untuk mengenalinya dapat dilihat materi muatan peraturan tersebut dengan meninjau kerangka strukturalnya. Kerangka struktural dapat dibagi atas 6 bagian besar, yaitu:



Penjelasan lebih lanjut diuraikan sebagai berikut.

1. Penamaan (Judul)

Penamaan suatu produk hukum seharusnya merupakan uraian singkat tentang isi dari peraturan tersebut. Penamaan tersebut didahului dengan menyebut jenis, nomor dan tahun pembentukan yang ditulis secara singkat yang mencerminkan isi produk hukum tersebut.

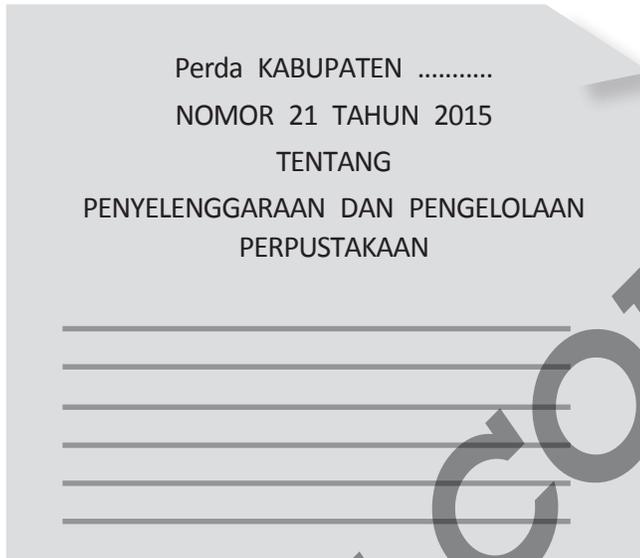
Bagian judul peraturan Perundang-undangan berisi keterangan:

- Jenis peraturan.
- Teritorial/wilayah hukum/yurisdiksi (negara, daerah, desa dsb)
- Nomor peraturan.
- Tahun pembuatan.
- Nama peraturan.

Kalimat judul yang baik apabila kalimat judul peraturan disusun menurut tata bahasa baku, singkat tapi mampu menggambarkan seluruh isi yang menjadi substansi peraturan itu. Judul ditulis dengan huruf kapital tanpa diakhiri dengan tanda baca.

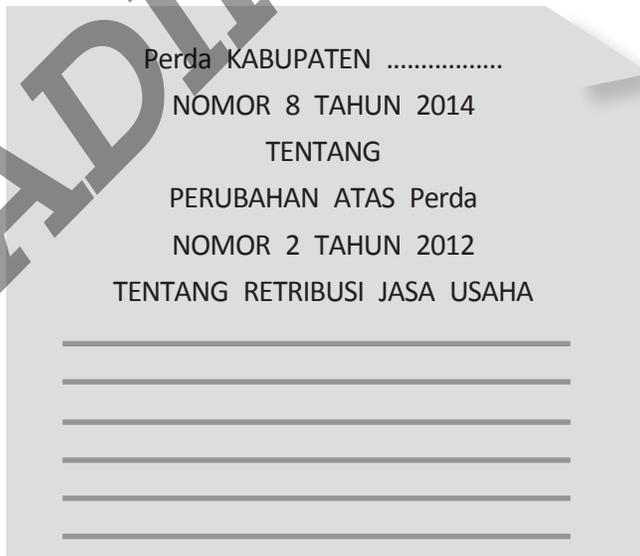
Contoh Penamaan Perda.

a. Jenis Perda Umum

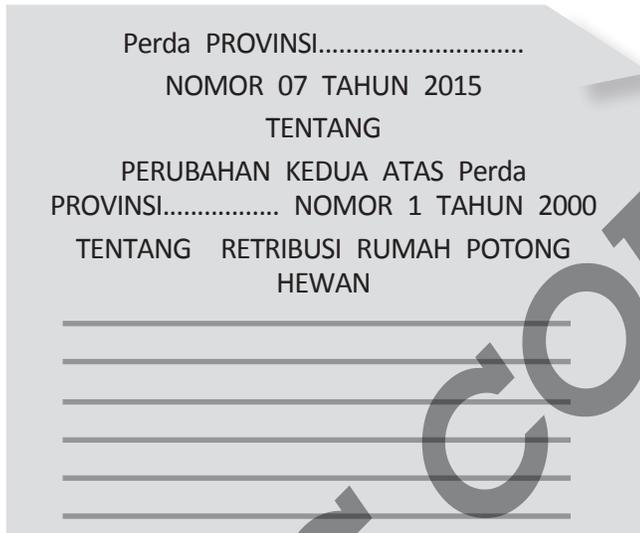


b. Jenis Perda Perubahan

- 1) Pada penamaan peraturan yang merupakan perubahan, ditambahkan frase PE RUBAHAN ATAS di depan nama peraturan yang diubah.

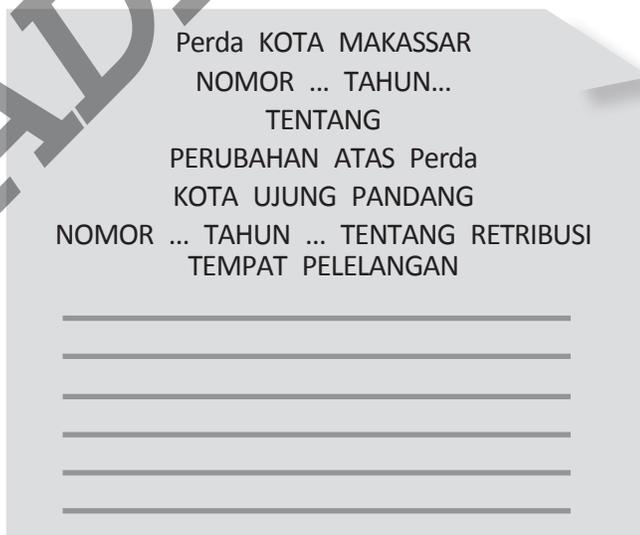


- 2) Jika peraturan telah diubah lebih dari 1 kali, di antara kata PERUBAHAN dan kata ATAS disisipkan keterangan yang menunjukkan berapa kali perubahan tersebut telah dilakukan, tanpa merinci perubahan sebelumnya, contoh:



- 3) Pada judul peraturan perubahan, yang terkait dengan adanya perubahan nama daerah, (misalnya kota Ujung Pandang diubah menjadi kota Makassar), setelah frasa PERUBAHAN ATAS Perda disebutkan nama daerah yang lama selain nomor, tahun dan nama peraturan yang diubah.

Contoh:

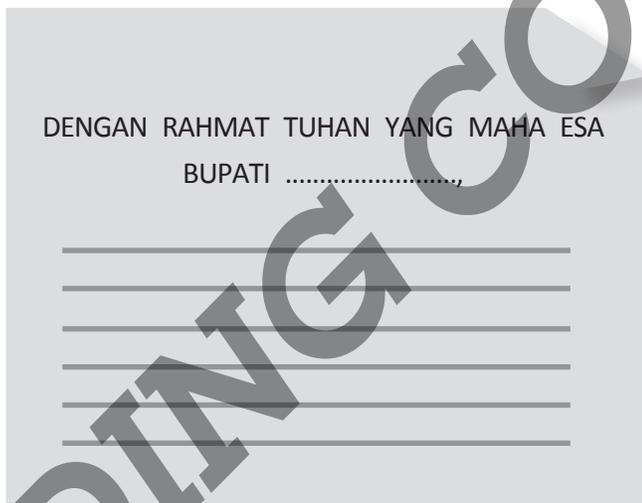


2. Frasa/klausul Permanen

Dewasa ini sering ditemukan improvisasi dalam praktik penyusunan peraturan Perundang-undangan terutama pada bunyi frase landasan filosofi vertikal dan horizontal. Variasi terhadap bunyi frase ini dapat dibenarkan apabila didasarkan pada asas kelaziman dan/atau menyesuaikan dengan ketentuan normatif.

Pada pembukaan tiap peraturan sebelum nama jabatan pembentuk peraturan dicantumkan frasa DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin.

Contoh:



Landasan filosofi vertikal dalam frasa berbunyi “DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA” yang digunakan di dalam UU dan Perda pada umumnya adalah berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-undangan. Landasan filosofi vertikal dalam frase “ATAS BERKAT RAHMAT ALLAH YANG MAHA KUASA” yang digunakan di dalam UU dan Qanun mengenai daerah otonomi khusus Nanggroe Aceh Darussalam merupakan isyarat dalam Pembukaan UUD 1945. Berkaitan dengan kedua hal di atas, khususnya mengenai Perda.

3. Pembukaan

Pembukaan (*aanhef*) terdiri atas considerans atau dasar pemikiran, dasar hukum pembentukannya dan judul.

Bagian yang paling krusial dalam perancangan *draft* peraturan Perundang-undangan adalah bagian konsiderans menimbang. Pada bagian ini, perancang atau *legal drafter* diharuskan untuk menuangkan tulisan yang mendeskripsikan pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi pembentukan peraturan itu sendiri. Di dalamnya harus tergambar tiga landasan utama, yaitu landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Ketiganya juga harus dituangkan secara sistematis dalam kalimat singkat oleh karena ruang tempat penulisan pokok pikiran tersebut sangat sempit.

Secara prinsip konsiderans menimbang ini merupakan dasar penjelasan dari peraturan Perundang-undangan yang dibuat, dengan demikian latar belakang pembentukan peraturan Perundang-undangan ada di dalam konsiderans menimbang. Oleh karenanya ketiga landasan diatas baik filosofis, sosiologis maupun yuridis harus benar-benar dapat digambarkan oleh kalimat yang termaktub dalam konsiderans menimbang.

Mengingat ruang penulisan konsiderans menimbang sangat sempit maka perlu dihindari penulisan informasi yang sifatnya merupakan data sekunder seperti penulisan nomor dan tahun atau pasal dari peraturan Perundang-undangan yang akan dirujuk, jika terjadi hal tersebut maka konsiderans tersebut kurang tepat karena hal itu tidak sesuai dengan pokok pikiran seperti yang dikemukakan di atas namun merupakan pengulangan yang tidak perlu, namun demikian dimungkinkan juga untuk menggunakan konsiderans dengan mengacu kepada peraturan Perundang-undangan jika konsiderans yang dibuat merupakan konsiderans dari perubahan peraturan Perundang-undangan.

Bentuk lain yang sering ditemui dalam implementasi teknik *legal drafting* adalah penulisan kalimat konsiderans menimbang dalam beberapa huruf yang berisi beberapa kalimat dan pada tiap huruf atau kalimat di dalamnya berisi pokok pikiran filosofis, sosiologis dan yuridis sekaligus.

Jadi, dalam penuangan pokok pikiran dalam kalimat konsiderans harus disusun secara sistematis dengan mendahulukan penulisan kalimat yang mengandung landasan filosofis kemudian disusul landasan-landasan lainnya dan yang terakhir kalimat yang mengandung landasan yuridis. Landasan sosiologis maupun landasan yuridis boleh ditulis berkali-kali dalam beberapa kalimat asalkan

tidak mendahului kalimat yang merupakan landasan filosofis serta pada bagian akhir tetap merupakan landasan yuridis, terutama konsiderans menimbang yang terdiri banyak huruf.

Penguraian pokok pikiran dalam konsiderans pertimbangan dapat dilakukan dalam 4 model yaitu:

a. Model satu kalimat.

Penulisan pokok pikiran dalam konsiderans model ini, tuntas dalam satu kalimat baik narasi landasan filosofis dan landasan sosiologis maupun landasan yuridisnya yang melatarbelakangi pembuatan peraturan yang bersangkutan.

b. Model dua kalimat.

Penulisan pokok pikiran dalam konsiderans model ini, tuntas dalam dua kalimat sehingga narasi landasan filosofis dan landasan sosiologis dinyatakan dalam kalimat konsiderans model satu kalimat, sedangkan narasi landasan yuridisnya dinyatakan dalam kalimat konsiderans dalam model dua kalimat.

c. Model tiga kalimat.

Penulisan pokok pikiran dalam konsiderans model ini, tuntas dalam tiga kalimat sehingga narasi landasan filosofis dinyatakan dalam kalimat konsiderans model satu kalimat, landasan sosiologis dinyatakan dalam kalimat konsiderans model dua kalimat dan landasan yuridisnya dinyatakan dalam kalimat konsiderans dalam model tiga kalimat.

d. Model gabungan pokok pikiran pada butir-butir konsiderans. Dalam hal, konsiderans terdiri dari beberapa butir pokok pikiran, sedangkan ada keinginan dari *legal drafter* untuk mendeskripsikan keseluruhan landasan sebagai pokok pikiran (filosofis, sosiologis dan yuridis) dalam tiap-tiap butir konsiderans maka semua landasan itu dapat ditulis berulang-ulang dalam setiap butir konsiderans. Meskipun demikian, esensi yang digambarkan dalam setiap landasan Perundang-undangannya berbeda-beda dan pada butir konsiderans terakhir hanya bermuatan landasan yuridis sebagai penutup.

4. Batang Tubuh

Batang tubuh memuat rumusan-rumusan yang merupakan materi muatan RaPerda tersebut.

a Ketentuan Umum

Ketentuan umum pada dasarnya dapat dianggap seperti preambule (pembukaan), dalam arti bahwa ketentuan umum membentuk ruang lingkup dan arah dari Perda baru. Bagian-bagian tertentu dapat menjelaskan visi, kebijakan, tujuan dan ruang lingkup dari Perda baru dan menguraikan apa yang diupayakan oleh Perda tersebut, bagaimana melakukannya dan di wilayah mana aturan tersebut berlaku. Semua pertanyaan ini harus dijawab dalam ketentuan umum. Sebagai contoh, ruang lingkup RaPerda pengelolaan wilayah pesisir terpadu mencakup wilayah di mana? Sejauh mana ke arah darat dan sejauh mana ke arah laut? Pembuat keputusan harus mempertimbangkan ruang lingkup mana yang akan dipilih dan ruang lingkup pilihannya tersebut harus diuji dengan seluruh pemangku kepentingan.

b Ketentuan Substansi

Ketentuan substansi hendaknya diarahkan pada dua pengguna utama dari setiap RaPerda, yaitu:

- 1) Masyarakat yang diatur.
- 2) Instansi pengatur (pelaksana).

Banyak peraturan Perundang-undangan didesain untuk masyarakat yang diatur, yaitu mereka yang harus mentaati peraturan Perundang-undangan tersebut. Namun saat ini semakin banyak peraturan Perundang-undangan didesain untuk “mengatur si pengatur,” dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan, bentuk-bentuk tindakan perilaku mencari rente (*rent seeking behavior*), serta pelaksanaan dan penegakan peraturan Perundang-undangan yang lemah. Sesungguhnya, agar dapat berjalan secara efektif, sebuah peraturan Perundang-undangan hendaknya mengatur kedua belah pihak dengan mempertimbangkan kondisi setempat.

Ketentuan-ketentuan substansi termasuk di antara bagian yang paling sulit untuk menulisnya. Ketentuan-ketentuan ini harus bersifat preskriptif untuk memandu arah perilaku di masa depan. Namun demikian, karena peraturan Perundang-undangan tidak dapat memperkirakan setiap kegiatan yang akan terjadi di masa depan, penulisannya dapat dilakukan dengan agak umum dan luas. Apabila perumusannya terlalu

luas/umum, maka ketentuan-ketentuan ini tidak memberi panduan yang cukup. Penulisannya hendaknya dilakukan dengan menyeimbangkan antara sifat terperinci dan umum, tergantung pada kerangka hukum yang sedang dikembangkannya. UU hendaknya lebih bersifat umum daripada Peraturan Pemerintah. Perda dapat lebih bersifat rinci daripada undang-undang. Hal ini merupakan alasan pentingnya menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan tentang kepastian hukum, fleksibilitas administrasi, validitas ilmiah, visibilitas sosial ekonomi dan kejelasan bahasa.

c. Ketentuan Sanksi

Ketentuan sanksi tergantung pada Perda yang dibuat, sesuai dengan UU Nomor 10 Tahun 2004. Apabila Perda bersifat mengatur (*regulatory*) dengan ketentuan dan larangan, maka peraturan tersebut perlu memuat sanksi. Sanksi dapat berupa sanksi administratif dan sanksi sipil seperti denda, atau dapat pula berupa sanksi pidana. Dalam peraturan perundangan tersebut, ketentuan-ketentuan yang memiliki sanksi harus dinyatakan secara eksplisit, berikut jenis sanksinya. Ketentuan sanksi hendaknya didesain supaya konsisten dengan peraturan Perundang-undangan lainnya. Apabila denda sipil dan sanksi pidana tidak konsisten dengan peraturan Perundang-undangan yang ada, maka pembela dan penuntut dapat bekerjasama untuk mencari peraturan Perundang-undangan dan sanksi lain untuk pelanggaran yang sama. Hal demikian akan memperlemah penegakan hukum.

5. Penutup

Penutup merupakan bagian akhir yang biasanya terdiri atas rumusan perintah pengundangan, pengesahan, pengundangan dan penandatanganan.

Ketentuan penutup harus benar-benar jelas dalam aplikasinya, berhubungan tentang bagaimana Perda baru terkait dengan struktur hukum yang ada. Ketentuan penutup sebaiknya digunakan hanya jika terpaksa. Pembuat Perda hendaknya mencurahkan upaya serius untuk menelaah kerangka hukum yang ada dan menentukan sebelum pengesahan peraturan Perundang-undangan

mana yang akan terpengaruh, langsung atau tidak langsung oleh Perda yang baru. Apabila naskah akademik disusun secara baik, maka sebagian besar analisis ini semestinya sudah dilakukan dan termuat di dalamnya.

Pembuat keputusan hendaknya menyatakan secara eksplisit dampak atau pengaruh Perda yang baru pada kerangka hukum dalam sejarah perundangan, misalnya tentang awal berlakunya Perda.

Proses penyusunan ketentuan penutup seharusnya tidak dilakukan secara terpisah dari proses pembuatan Perda yang lebih luas. Proses penulisan ketentuan penutup secara khusus harus dilakukan seiring dengan proses konsultasi publik. Interaksi dengan publik adalah suatu upaya yang lentur dan hendaknya diintegrasikan ke dalam proses penulisan. Proses konsultasi dan penulisan harus bersifat interaktif, saling mengisi dan mempengaruhi.

6. Lampiran/Penjelasan

Merupakan penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal.

a Umum

Sebuah Perda dapat dilengkapi dengan penjelasan umum yang menguraikan secara memadai tentang dasar pemikiran mengenai alasan-alasan, ruang lingkup, sistematika penulisan dan hal lain yang dianggap perlu dari Perda yang bersangkutan.

b Pasal Per Pasal

Selain penjelasan yang bersifat umum, untuk menambah kejelasan kandungan arti pasal dan ayat, maka perlu dibuat penjelasan pasal per pasal. Penjelasan pasal per pasal akan mengurangi kemungkinan terjadinya penafsiran yang salah dari pasal-pasal dan ayat-ayat dalam satu Perda.

C. Kegunaan Bahasa Hukum dalam Pembentukan RaPerda

Manusia harus diartikan bahwa manusia itu selalu hidup bermasyarakat, yaitu hidup bergaul dengan sesamanya. Oleh karena itu maka mereka pasti mempunyai hasrat untuk mengelompokkan diri dalam suatu

wadah yang disebut organisasi. Orang tidak mungkin bisa hidup sendiri-sendiri, sekalipun orang yang masih primitif pun ingin hidup berkelompok untuk menyelamatkan dirinya dari bahaya alam sekitar dan bahaya dari sesama manusia. Untuk menciptakan kelompok yang serasi itulah, manusia memerlukan bahasa sebagai alat komunikasi guna mempersatukan kelompok tersebut. Tanpa bahasa, manusia tak akan dapat menciptakan suatu kelompok atau suatu masyarakat walau sekecil apapun kelompok masyarakat itu, karena untuk melangsungkan hubungan yang tetap secara timbal balik, manusia membutuhkan alat yang praktis dan efektif yang disebut bahasa.

Memang tidak dapat dimungkiri bahwa kita bisa hidup dengan banyak pengalaman dan ilmu pengetahuan serta relasi sosial, karena ada transfer pengetahuan dan pengalaman yang tentunya tidak akan bisa tanpa bahasa, Dalam konteks hidup bermasyarakat pun kita bisa saling membantu dan menghargai, juga karena ada bahasa yang menjadikan kita saling mengerti dan memahami.

Bahkan untuk menciptakan kerukunan dan ketenteraman dalam masyarakat (khususnya di daerah-daerah yang jauh dari kekuasaan negara), maka anggota masyarakat itu menciptakan berbagai peraturan dan tata tertib, baik berupa perintah maupun larangan yang harus dipatuhi dengan penuh kesadaran oleh setiap anggota masyarakatnya. Peraturan tersebut bertujuan untuk menciptakan ketertiban masyarakat dalam segala hal. Ketertiban juga memiliki arti sebagai perlindungan hak, penjaminan pemenuhan hak, prevensi terhadap perilaku tidak tertib dan sebagainya. Wujud peraturan tersebut berupa peraturan daerah, yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah.

Agar setiap peraturan itu dapat dipahami dan dipatuhi oleh setiap anggota masyarakatnya, diperlukan alat yang praktis (tanpa bermaksud mengenyampingkan unsur praktis lainnya) yang berupa 'bahasa hukum'. Tanpa bantuan bahasa yang sudah disepakati bersama dan dipahami maksudnya, maka aturan-aturan tersebut tidak akan dapat tersampaikan dan disadari untuk dipatuhi oleh anggota masyarakat, hal itu akan menimbulkan kekacauan dan pelanggaran hukum yang tidak terkendali.

Untuk menjelaskan maksud dan tujuan dari setiap peraturan Perundang-undangan itupun harus dengan bahasa yang telah memenuhi syarat-syarat normatif, yang dalam tulisan ini disebut sebagai 'bahasa hukum'.

Untuk bisa dipahami dengan mudah oleh masyarakat, maka bahasa hukum tersebut harus memiliki ciri-ciri:

Ciri-Ciri Bahasa Hukum
<ul style="list-style-type: none">• Jelas atau lugas, untuk menghindari adanya kesamaran dan ketidakabsahan,• Bersifat obyektif dan meniadakan prasangka pribadi,• Memberikan definisi yang cermat terhadap nama, sifat dan kategori yang diaturnya untuk menghindari kesimpangsiuran dalam penafsirannya,• Tidak emosional dan menjauhkan dari tafsiran yang bersensasi,• Cenderung membakukan makna dari kata-kata, ungkapan, dan gaya bahasanya didasarkan pada kesepakatan-kesepakatan masyarakat,• Tidak fanatik pada satu hal tertentu,• Singkat dan hemat, hanya kata yang diperlukan saja yang dipakai,• Memiliki kemanunggalan arti untuk menghindari penafsiran yang tidak sesuai dengan maksud dari peraturan tersebut.

Betapa eratnya hubungan antara bahasa dengan hukum, sehingga dapat dikatakan bahwa hukum itu hanya mungkin ada di dalam bahasa, tanpa bahasa hukum tiada. Bahasa merupakan salah satu sarana penegakan hukum dan kepastian hukum. Belajar hukum serasa kurang lengkap tanpa mempelajari bagaimana bahasa dan bahasa hukum. Karena bahasa hukum memiliki karakteristik yang jauh berbeda dengan bahasa cabang ilmu lain. Ketidaktahuan terhadap bahasa hukum adalah suatu kelemahan tersendiri bagi para sarjana hukum.

Mempelajari bahasa Indonesia hukum bagi masyarakat, bertujuan untuk mengatasi kurang-sempurnaan dalam penggunaan bahasa hukum baik dalam berbicara atau mengemukakan pendapat tentang hukum, dalam membuat peraturan-peraturan hukum di daerah, surat pengaduan, kesaksian, keputusan kepala daerah atau untuk membuat surat-surat perjanjian antar masyarakat, maupun akta-akta di bawah tangan, dan sebagainya.

Singkat kata, mempelajari bahasa hukum sangat berguna untuk meningkatkan kemampuan berbahasa hukum dalam melakukan segala kegiatan-kegiatan di bidang hukum (pembuatan peraturan Perundang-undangan) baik secara lisan maupun secara tertulis dalam bentuk

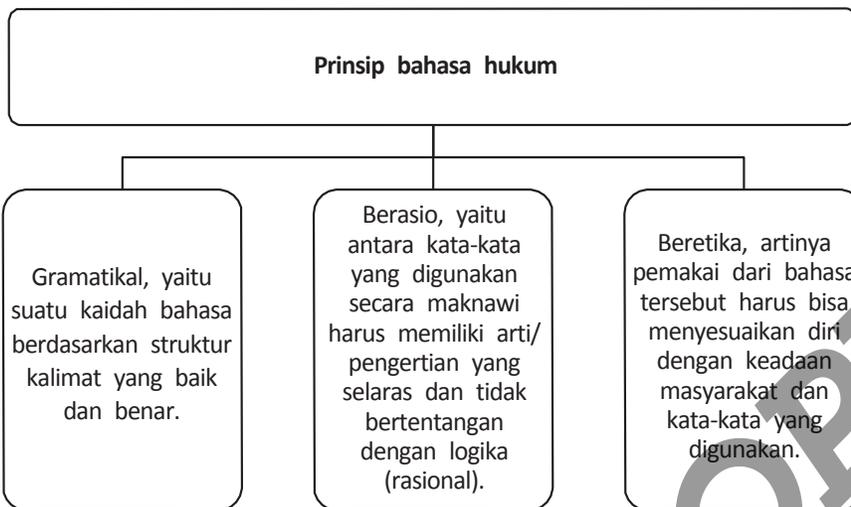
dokumen-dokumen hukum. Selain itu, karena bahasa hukum memiliki sifat dan ciri khusus yang sulit dipahami oleh orang awam.

Di samping itu, sangat banyak istilah hukum yang pengertian (diartikan) berbeda dengan arti secara umum dalam bahasa Indonesia biasa. Terlebih lagi bila dikaitkan dengan lapangan hukum yang memakainya, tentu sangat berbeda dan perlu pemahaman yang lebih mendalam. Misalkan saja penggunaan istilah tertuduh, terduga, tersangka, terdakwa, dan terpidana. Istilah yang mana yang pantas untuk menyebut seorang yang sedang dimintai keterangan oleh polisi karena atas laporan masyarakat dianggap telah melakukan tindak pidana. Tentu istilah yang pantas adalah '*terduga*' atau '*tertuduh*', karena istilah '*tersangka*' digunakan untuk pelaku tindak pidana yang dianggap cukup bukti untuk segera dilakukan penyidikan. Sedangkan istilah '*terdakwa*' digunakan untuk menyebut pelaku tindak pidana yang sudah ditangani (didakwa) oleh jaksa penuntut umum.

Contoh lain, misalnya pelaku perbuatan zina yang '*tertangkap tangan*' atau '*tertangkap basah*'. Istilah tersebut bukan berarti mereka (pelaku) tertangkap tangannya yang sedang saling '*meraba-raba*', atau bukan pula mereka tertangkap pada saat mereka 'berbasah ria', melainkan berarti perbuatan mereka '*tepergok*' yang berarti perbuatan seseorang tertangkap secara kasat mata pada saat melakukan.

Jelaslah bahwa bahasa hukum memiliki corak tersendiri yang tidak mungkin semua orang dengan mudah memahaminya. Karenanya perlu dipelajari sehingga setiap orang (mereka yang harus taat terhadap suatu peraturan di daerah dan mereka yang berwenang untuk membuat peraturan daerah, serta mereka yang menjadi aparat penegak hukum) mempunyai pemahaman yang sama akan istilah hukum, sehingga penegakan hukum bisa terwujud.

Pada prinsipnya, bahasa hukum itu harus berasio, jelas dan mengikat, maka dalam setiap produk hukum (misalnya Perda) dan segala dokumen-dokumen hukum, demikian pula dengan pejabat daerah yang menuntut keterampilan berbahasa hukum yang baik seperti bupati/wali kota, anggota DPRD, para perangkat daerah lainnya, dan masyarakat (dalam bentuk individu maupun yang tergabung dalam lembaga swadaya masyarakat/NGO) haruslah menggunakan tatanan bahasa Indonesia yang baku yang memenuhi unsur:



Tentunya diharapkan bahasa yang digunakan adalah bahasa Indonesia yang baik dan prinsip utama yang dianut oleh semua sistem hukum adalah hukum itu dapat dikomunikasikan terhadap masyarakat. Apabila suatu aturan hukum dalam bentuk Perda tersebut tidak dapat dikomunikasikan dengan baik terhadap masyarakat, berarti Perda tersebut tidak dapat mempengaruhi tingkah laku masyarakat. Begitu pula halnya dengan ketentuan yang berisi larangan atau pembatasan terhadap kebebasan masyarakat, apabila tidak bisa dikomunikasikan, maka Perda tersebut tidak akan mungkin berlaku secara efektif.

Berdasarkan hal tersebut, penegakan hukum dapat berjalan dengan baik jika seluruh anggota masyarakat dapat memahami sebelumnya apa yang diharapkan dari mereka, agar mereka dapat menyesuaikan tindakannya dengan ketentuan hukum. Berfungsinya hukum dengan baik, menuntut adanya aturan hukum yang mudah diketahui secara jelas. Jika aturan hukum dalam Perda tersebut kabur atau tidak jelas, maka akan menimbulkan 'ketidakpastian' dan 'ketidak-konsekuensi' dalam penerapannya. Penyebarluasan melalui komunikasi hukum dengan bahasa hukum yang lugas dan mudah diterima terhadap Perda, sangat membantu mewujudkan pemahaman hukum masyarakat.

Salah satu upaya mewujudkan pemahaman masyarakat terhadap hukum-hukum di daerah, maka dapat dilakukan dengan penyusunan Perda dengan menggunakan bahasa hukum yang baik dan benar. Hal ini sangat penting karena peraturan hukum itu sendiri berisi hal-hal yang bersifat normatif yang mengikat masyarakat.

Oleh karena itu, maka para, pembuat peraturan di daerah harus mempunyai keahlian dalam menggunakan bahasa hukum dengan baik. Bagaimana suatu Perda dapat dibuat dengan bahasa Indonesia Hukum yang baik? Di sini dikemukakan tentang teknis membuat Perda dengan menggunakan bahasa Indonesia hukum yang baik dan benar, agar mudah dipahami oleh anggota masyarakat. Beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah:

Sebelum membuat Perda, pembuat peraturan harus mengetahui kondisi masyarakat daerah secara menyeluruh (baik tingkat pendidikannya, daya serap terhadap pengetahuan, tingkat ekonominya, dan gaya bahasa sehari-hari/bahasa pergaulannya)

Pembuat peraturan harus memiliki komitmen yang tinggi untuk mewujudkan ketertiban hukum dalam masyarakat, sehingga peraturan yang dibuatnya benar-benar bertujuan luhur untuk mengayomi masyarakat.	Bahasa hukum yang digunakan harus jelas dan mudah dipahami. Jangan menggunakan bahasa hukum yang sulit dipahami oleh masyarakat. Kalau dipandang perlu, dapat menggunakan bahasa daerah (misalnya bahasa Jawa).	Bahasa hukum yang digunakan harus memiliki kemanunggalan arti. Jangan menggunakan bahasa yang bisa menimbulkan banyak penafsiran, sehingga orang bisa mengartikan peraturan itu sekehendak hatinya sendiri.	Bahasa yang digunakan harus bisa diterima secara akal. Jangan menggunakan bahasa atau kalimat yang tidak masuk akal, sehingga masyarakat cenderung menolaknya.	Libatkan tokoh masyarakat yang dianggap paham (akademisi, lsm dan pemuka agama). Hal ini untuk menyusun Perda sebagai kehendak bersama, sehingga masyarakat secara bersama menaati peraturan tersebut karena merasa ikut membuatnya.	Apabila dipandang perlu (dan memang begitu sebaiknya), bisa melibatkan ahli hukum dari perguruan tinggi.
---	---	---	--	--	--

Jangan lupa, bahwa tidak semua orang bisa melakukan segala sesuatu dengan sempurna. Oleh karena itu, apabila Perda sudah dibuat, namun ternyata masih banyak kelemahan dari segi bahasanya, maka komunikasikanlah peraturan tersebut kepada seluruh masyarakat dengan menerjemahkan isi peraturan yang berlaku dengan menggunakan bahasa yang bisa dimengerti.

Selanjutnya, bersandar pada landasan normatif dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan

Perundang-undangan maka dari segi ragam bahasa dalam penyusunan Perda dapat disederhanakan bahwa: terhadap bahasa dalam peraturan daerah, penggunaan kata dan istilah, teknik pengacuan dalam muatan pasal-pasal, haruslah menggunakan ragam bahasa Perundang-undangan (bahasa Indonesia yang tunduk pada kaidah tata bahasa Indonesia) baik menyangkut kata, kalimat maupun pengejaannya dengan menggunakan kalimat yang lugas/tegas, jelas dan mudah ditangkap pengertiannya, tidak berbelit-belit dan objektif, serta tidak menimbulkan salah tafsiran atau menimbulkan pengertian yang berbeda-beda dari setiap pembaca.

Bahasa Perda pada dasarnya tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia, baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Penggunaan bahasa di dalam peraturan daerah mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian dan ketaatan asas sesuai dengan karakteristik hukum.



BAB VII

NASKAH AKADEMIK

A. Perda yang Baik Memerlukan Naskah Akademik

Naskah akademik mempunyai kedudukan yang kuat dengan ditandainya naskah akademik menjadi keharusan/wajib dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan terutama UU, namun kedudukan naskah akademik dalam pembentukan Perda masih belum terlalu dominan karena hanya bersifat fakultatif dan bisa dilengkapi dengan keterangan atau penjelasan. Urgensi naskah akademik dapat dilihat dari tujuan, kegunaannya dan isi dari naskah akademik dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan.

UU Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil

penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu RaPerda sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Naskah akademik adalah suatu persyaratan dalam penyusunan rancangan UU atau RaPerda dari provinsi/kabupaten/kota.

Dalam proses pembuatan undang-undang baik yang melibatkan pihak legislatif maupun pihak eksekutif ada juga hak yang dimiliki pihak akademisi untuk membuat sebuah naskah akademik. Beberapa ahli mengatakan bahwa naskah akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan pengaturan dan materi muatan Perundang-undangan bidang tertentu. Bentuk dan isi naskah akademik memuat gagasan pengaturan suatu materi hukum bidang tertentu yang telah ditinjau secara *holistik-futuristik* dan dari berbagai aspek ilmu, dilengkapi dengan referensi yang memuat *urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum*, prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternatif, yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa RaPerda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

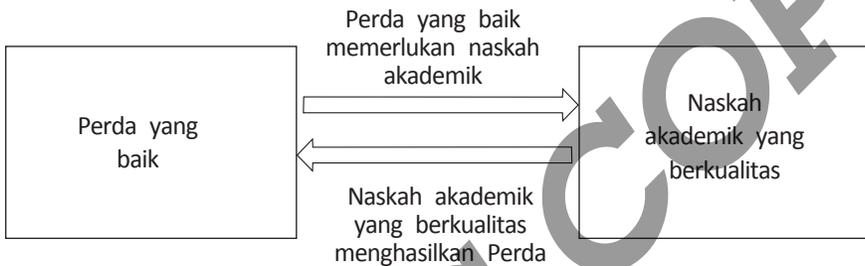
Sedangkan Pasal 67 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 sebagai pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan diuraikan bahwa pemrakarsa dalam mempersiapkan RaPerda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Dalam ketentuan pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden tersebut dinyatakan bahwa “pemrakarsa dalam menyusun rancangan UU dapat terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang.”

Naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan peraturan Perundang-undangan.

Sebelum UU Nomor 12 Tahun 2011 keberadaan naskah akademik bukan merupakan sebuah kewajiban atau keharusan yang harus dilakukan

dalam rangka penyusunan peraturan Perundang-undangan (termasuk Perda) seperti digambarkan di atas, kedudukan naskah akademik bisa dianggap hanya sebagai “pendukung” penyusunan peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi dengan semakin berkembang dan berubahnya pola kehidupan masyarakat Indonesia serta beberapa permasalahan dalam pembuatan dan pelaksanaan Perundang-undangan yang sudah ada sekarang, urgensi naskah akademik dalam proses penyusunan peraturan Perundang-undangan yang tepat guna, komprehensif dan sesuai dengan asas-asas pembentukan Perundang-undangan menjadi sangat penting.



Permasalahan yang mengemuka sehubungan dengan pentingnya naskah akademik dalam pembentukan Perda adalah sering tidak dipergunakannya atau tidak disusunnya naskah akademik terlebih dahulu dalam proses pembentukan sebuah Perda. Akibat yang ditimbulkan dengan tidak adanya naskah akademik dalam proses pembentukan Perda antara lain Perda tersebut menjadi tidak tepat guna atau tingkat keberhasilannya tidak seperti yang diharapkan. Hal ini bisa diminimalisir, mengingat dengan adanya naskah akademik yang paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang diatur dapat membuat Perda yang dibuat menjadi lebih tepat guna dengan tingkat keberhasilan seperti yang diharapkan.

Dengan demikian, naskah akademik merupakan konsepsi pengaturan suatu masalah (jenis peraturan Perundang-undangan) yang dikaji secara teoretis dan sosiologis. Secara teoritik dikaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat. Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan Perundang-undangan. Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan peraturan

Perundang-undangan yang disusun dengan nilai yang hakiki dan luhur di tengah-tengah masyarakat, misalnya nilai etika, adat, agama dan lainnya.

Dasar yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan peraturan Perundang-undangan. Dasar yuridis ini terdiri dari dasar yuridis dari segi formal dan dasar yuridis dari segi materiil. Dasar yuridis dari segi formal adalah landasan yang berasal dari peraturan Perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu. Sedangkan dasar yuridis dari segi materiil yaitu dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur. Dengan demikian dasar yuridis ini sangat penting untuk memberikan pijakan pengaturan suatu peraturan Perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan Perundang-undangan di atasnya.

Dasar politis merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan. Diharapkan dengan adanya dasar politis ini maka produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah masyarakat.

Secara sosiologis naskah akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercerabutnya peraturan Perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat.

Banyaknya peraturan Perundang-undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak oleh masyarakat lewat aksi-aksi demonstrasi merupakan cerminan peraturan Perundang-undangan yang tidak memiliki akar sosial kuat. Dengan demikian naskah akademik memegang peranan yang sangat penting dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan karena di dalamnya terdapat kajian yang mendalam mengenai substansi masalah yang akan diatur.

Dalam rangka melakukan kajian teoritis tersebut maka metode yang digunakan harus ilmiah sehingga dapat dipertanggungjawabkan validitasnya. Dalam konteks inilah metode penelitian hukum sangat penting peranannya sebagai cara menggali dan menganalisis bahan hukum primer maupun sekunder dalam sebuah penelitian hukum normatif dan/atau empiris.

Dengan demikian dalam proses penyusunan peraturan Perundang-undangan tidak boleh dilakukan secara pragmatis dengan langsung menuju pada penyusunan pasal per pasal tanpa kajian atau penelitian yang mendalam terlebih dahulu. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk tanpa pengkajian teoretis dan sosiologis yang mendalam akan cenderung mewakili kepentingan-kepentingan pihak berwenang pembentuk peraturan sehingga ketika diterapkan ke masyarakat yang terjadi adalah penolakan-penolakan. Masyarakat merasa tidak memiliki (*tidak ada sense of belonging*) atas suatu peraturan Perundang-undangan akibat proses pembentukannya tidak partisipatif dengan mengikutkan dan meminta pendapat mereka.

B. Fungsi Naskah Akademik

Fungsi naskah akademik merupakan:

Fungsi naskah akademik
<ul style="list-style-type: none"> • Konsep awal yang memuat gagasan- gagasan • Bahan pertimbangan • Bahan dasar • Pedoman • Dasar keterangan pemerintah daerah

1. Konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu rancangan peraturan Perundang-undangan, asas-asas hukum, ruang lingkup dan materi muatan peraturan Perundang-undangan dimaksud.
2. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan peraturan.
3. Bahan dasar bagi penyusunan rancangan undang-undang.
4. Pedoman dari sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan Perundang-undangan di setiap tingkat pembahasan rancangan peraturan Perundang-undangan terkait.

5. Bahan dasar keterangan pemerintah daerah mengenai rancangan peraturan Perundang-undangan yang disiapkan pemrakarsa untuk disampaikan kepada DPR/DPRD.

Naskah akademik, setidaknya-tidaknya merupakan suatu rancangan UU agar dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah terutama mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan objek atau arah pengaturan. Bagaimanapun, dalam proses penyusunan suatu RUU, naskah akademik merupakan potret atau peta tentang berbagai hal atau permasalahan yang ingin dipecahkan melalui UU yang akan dibentuk atau disahkan.

C. Peran DPRD dalam Penyusunan Naskah Akademik

Ketentuan Pasal 53 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan UU dan RaPerda. Dalam penjelasan Pasal 53 diuraikan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD. Terkait partisipasi ini sesuai kedudukan DPRD sebagai wakil rakyat, maka dalam persiapan penyusunan rancangan peraturan Perundang-undangan DPRD dalam menjalankan tugasnya perlu memiliki dan menerapkan mekanisme untuk mendapatkan masukan dari masyarakat baik secara reaktif maupun lebih penting lagi secara proaktif.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan RaPerda akan menyumbang bagi legitimasi produk DPRD dan DPRD sendiri sebagai lembaga politik. Profesionalisme DPRD perlu lebih ditingkatkan dengan lebih tanggap dan responsif mengartikulasikan kepentingan masyarakat sebagaimana dikemukakan di depan bahwa dalam naskah akademik salah satu unsur yang perlu dimuat yakni aspek sosiologis.

Dalam penyusunan naskah akademik, DPRD sangat berpeluang meneliti aspek yuridis sosiologis yaitu meneliti dan mengemukakan aspek kebutuhan hukum masyarakat yang dijarah melalui penampungan aspirasi masyarakat. dengan cara komunikasi intensif yang selama ini

dilakukan. Aspek ini cukup penting dalam rangka menopang berjalannya Perda itu nantinya dan dapat menentukan hasil guna dan daya guna serta Perda. Salah satu kinerja DPRD adalah menghasilkan Perda yang dapat dilaksanakan, berhasil guna dan berdaya guna.

Pembuatan naskah akademik tidak lebih dari sebuah upaya pendekatan menyeluruh (*holistis*) dari sebuah rencana pembuatan sebuah peraturan Perundang-undangan.

Pendekatan ini dijalankan melalui sebuah metoda riset sebagai langkah awal untuk mengetahui realita kepentingan berbagai pihak baik pihak masyarakat maupun pemegang hak legislasi (pemerintah dan parlemen). Namun karena luasnya ruang lingkup pendekatan maka ada baiknya kalau digunakan konsep dasar baik secara yuridis, landasan sosiologis dan landasan filosofis tidak bisa dipisahkan satu sama lain dalam menelaah lahirnya sebuah peraturan Perundang-undangan. *Aspek yuridis*, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejala di tengah-tengah masyarakat, *aspek sosiologis*, yang dimaksudkan agar produk hukum yang diterbitkan jangan sampai bertentangan dengan nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat, misalnya adat istiadat dan *aspek filosofis*, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan jangan sampai bertentangan dengan nilai yang hakiki di tengah-tengah masyarakat, misalnya agama.

Dengan batas yang jelas ini, maka akan memudahkan untuk menginventarisasi seluruh bahan dan permasalahan yang muncul di lapangan. Dari ketiga aspek tersebut jugalah akan dijadikan rambu-rambu penting di dalam merumuskan batasan akademis dari naskah akademik yang akan dibuat tersebut. Hal ini penting untuk ditekankan agar naskah akademik yang dibuat tidak saja bertumpu kepada keilmuan tetapi juga harus ditunjang dengan kenyataan sosial. Tumpuan keilmuan dibuat didasarkan kepada kaidah-kaidah teori dan pendapat para pakar sedangkan tumpuan kenyataan didasarkan kepada kebutuhan nyata yang diinginkan masyarakat agar kehidupannya terlindungi dan dijamin oleh kepastian, kemanfaatan dan keadilan hukum baik di masa kini maupun masa yang akan datang.

Dengan demikian naskah akademik akan terjaga netralitasnya sebagai sebuah kajian yang murni karena “tuntunan ilmu” bukan karena tuntunan dan tuntutan kepentingan pemerintah dan elit politik melalui politik hukum yang dia kehendaki. Karena itulah naskah akademik

dibuat untuk menyeimbangkan rancangan undang-undang yang dibuat oleh pihak legislatif bersama pemerintah daerah atau sebaliknya, agar lebih objektif dan tidak menabrak kaidah-kaidah keilmuan hukum yang ada. Harapannya naskah akademik benar-benar dijadikan pertimbangan utama bagi proses pendampingan rancangan peraturan perundang-undangan sehingga mengidamkan sebuah undang-undang yang sempurna dan jauh dari cacat hukum benar-benar akan terwujud. Yang paling penting dari proses itu semua diharapkan sudah tidak ada lagi wajah Perda yang berwatak represif, tetapi diganti dengan wajah Perda yang berwatak otonom dan berwatak responsif.

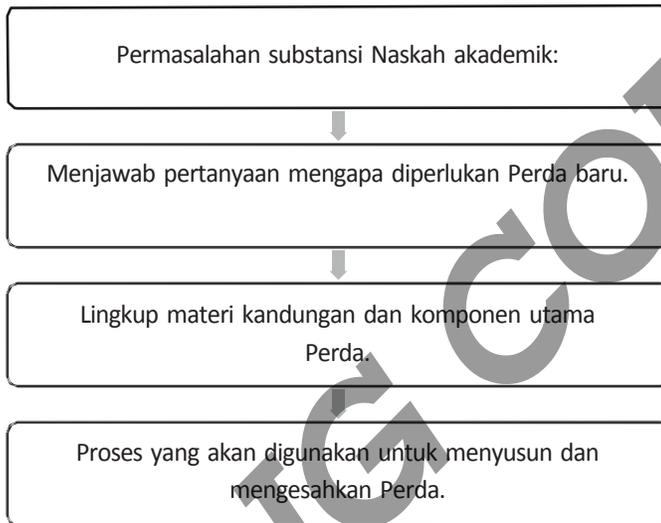
D. Substansi Penyusunan Naskah Akademik

Mempersiapkan naskah akademik dapat merupakan salah satu langkah yang paling penting dalam proses pembentukan Perda, karena naskah akademik berperan sebagai *“quality control”* yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu Perda yang baru, termasuk tujuan dan isinya.

Naskah akademik merupakan landasan dan sekaligus arah penyusunan suatu Perda. Pembuat Perda hendaknya mempertimbangkan besarnya upaya yang perlu dicurahkan dalam membuat sebuah naskah akademik. Sebagai contoh, naskah akademik untuk mendukung pembuatan Perda yang hanya menangani satu permasalahan, misalnya pelarangan penggunaan bahan peledak dalam perikanan tangkap, tentunya tidak perlu sekompleks dan sekomprehensif Perda yang menangani banyak permasalahan yang kompleks secara bersamaan, misalnya pemberlakuan suatu izin pengelolaan perikanan yang baru. Pertanyaan-pertanyaan yang sama harus diajukan dalam setiap usulan pembuatan RaPerda. Akan tetapi, kedalaman jawaban terhadap beberapa pertanyaan tersebut, lingkup analisis dan sejauh mana konsultasi publik perlu dilakukan, tentunya bervariasi.

Terdapat beberapa alasan kuat mengapa penyusunan naskah akademik memerlukan banyak alokasi waktu dan daya upaya. Waktu dan upaya yang memadai memberikan kesempatan bagi pembuat

Perda untuk melakukan penelitian dan menganalisis masalah, melebihi apa yang diperlukan bagi suatu produk hukum baru. Hal yang demikian menghasilkan peningkatan kapasitas aparat maupun instansi yang nantinya menangani program yang akan dihasilkannya. Dalam mempertimbangkan cara menyusun suatu naskah akademik yang baik, pembuat Perda hendaknya mempertimbangkan substansi dan proses penyusunan naskah akademik yang akan dibuat.



Banyak hal yang harus termaktub dalam naskah akademik, seperti yang akan diuraikan di bawah ini, namun ketiga hal tersebut di atas merupakan hal-hal yang paling mendasar.

Terdapat 10 pertanyaan yang perlu dijawab dalam penyusunan suatu peraturan Perundang-undangan baru yang juga relevan dalam penyusunan naskah akademik untuk suatu Perda.

Ke-10 pertanyaan tersebut adalah sebagai berikut:

- Apakah permasalahan yang dihadapi sudah didefinisikan secara benar?
- Apakah langkah pemerintah dapat dijustifikasi?
- Apakah peraturan perundangan baru merupakan langkah terbaik pemerintah?
- Apakah ada dasar hukum untuk langkah tersebut?
- Tingkat pemerintahan mana yang sesuai untuk langkah tersebut?
- Apakah manfaat dari peraturan Perundang-undangan lebih besar dari biayanya?
- Apakah distribusi manfaat ke seluruh masyarakat transparan?
- Apakah peraturan Perundang-undangan tersebut jelas, konsisten, dapat diakses dan dipahami oleh para pemakainya?
- Apakah seluruh kelompok kepentingan memiliki kesempatan untuk menyampaikan pandangannya?
- Bagaimana ketaatan terhadap peraturan perundangan akan dicapai?

E. Sistematika Penyusunan Naskah Akademik Perda

Naskah akademik memuat gagasan konkret dan aplikatif pengaturan suatu materi Perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara *sistemik-holistik-futuristik* dan dari berbagai aspek ilmu (multidisipliner dan interdisipliner).

Naskah akademik berisikan rekomendasi tentang urgensi (dasar pemikiran perlunya suatu peraturan Perundang-undangan), konsepsi, asas hukum, ruang lingkup dan materi muatan, dilengkapi dengan pemikiran dan penarikan norma-norma yang akan menjadi tuntunan dalam menyusun suatu rancangan peraturan Perundang-undangan.

Bentuk sistematika naskah akademik berdasarkan lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

Judul	:
Kata Pengantar	:
Daftar Isi	:
Bab I	:	Pendahuluan
Bab II	:	Kajian Teoretis dan Praktik Empiris
Bab III	:	Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait
Bab IV	:	Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis
Bab V	:	Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Perda
Bab VI	:	Penutup
Daftar Pustaka	:
Lampiran:	:	RaPerda

Adapun uraian singkat dari naskah akademik Perda adalah sebagai berikut:

1. Bab I, Pendahuluan

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

a. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan naskah akademik sebagai acuan pembentukan RaPerda tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan RaPerda suatu peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan RaPerda yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan RaPerda.

Latar belakang naskah akademik harus dapat menggambarkan pentingnya suatu pengaturan untuk diwujudkan dengan cara menguraikan atau mengungkapkan apa dan bagaimana kondisi materi hukum yang ada pada saat naskah akademik disusun dan mengungkapkan permasalahan atau fakta yang muncul sebagai alasan untuk melakukan pengaturan. Latar belakang harus mencantumkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, sehingga pengaturan tersebut mempunyai landasan yang kuat untuk dapat diwujudkan.

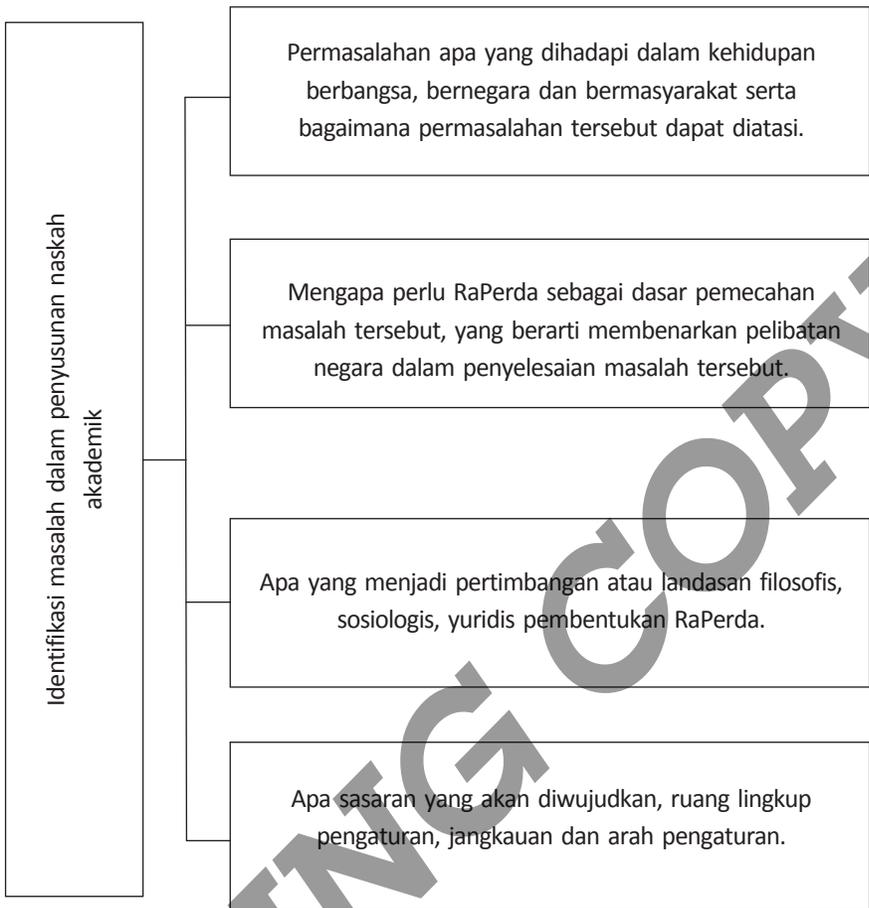
Landasan filosofis suatu naskah akademik harus dapat menggambarkan pemikiran masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan, sehingga rancangan undang-undang yang disusun dapat menggambarkan cita-cita kolektif tentang nilai luhur yang hendak diwujudkan. Cita-cita filosofis masyarakat dan bangsa Indonesia tercermin dalam nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai cita hukum dan cita Negara.

Landasan sosiologis suatu naskah akademik harus dapat menerangkan bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam rancangan peraturan mencerminkan kebutuhan masyarakat sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Oleh sebab itu dalam konsiderans RaPerda harus dirumuskan dengan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam RaPerda benar-benar didasarkan pada kesadaran hukum masyarakat.

Landasan yuridis naskah akademik mencantumkan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan ketentuan Undang-Undang yang dijadikan rujukan dalam menyusun materi Rancangan Undang-Undang. Ketentuan tersebut dapat didasarkan kepada perintah UUD 1945, perintah UU tertentu atau dibentuk berdasarkan relevansi materi muatan dan UUD 1945 dan UU.

b. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam naskah akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu naskah akademik mencakup 4 pokok masalah, yaitu:



- c. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik
- Tujuan dan kegunaan penyusunan naskah akademik adalah memberikan pembenaran secara akademik/ilmiah terhadap pemecahan permasalahan yang ada, sehingga dapat menjadi dasar dalam merumuskan ketentuan-ketentuan dalam RaPerda yang akan disusun. Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan naskah akademik dirumuskan sebagai berikut:

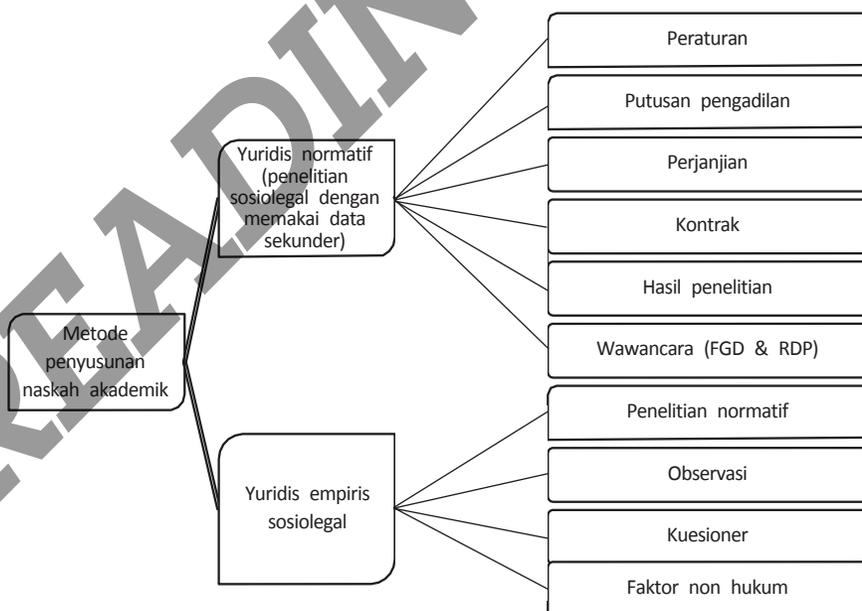
Tujuan penyusunan naskah akademik

- Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan RaPerda sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.
- Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan RaPerda.
- Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam RaPerda. Sementara itu, kegunaan penyusunan naskah akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan RaPerda.

d. Metode

Penyusunan naskah akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain.

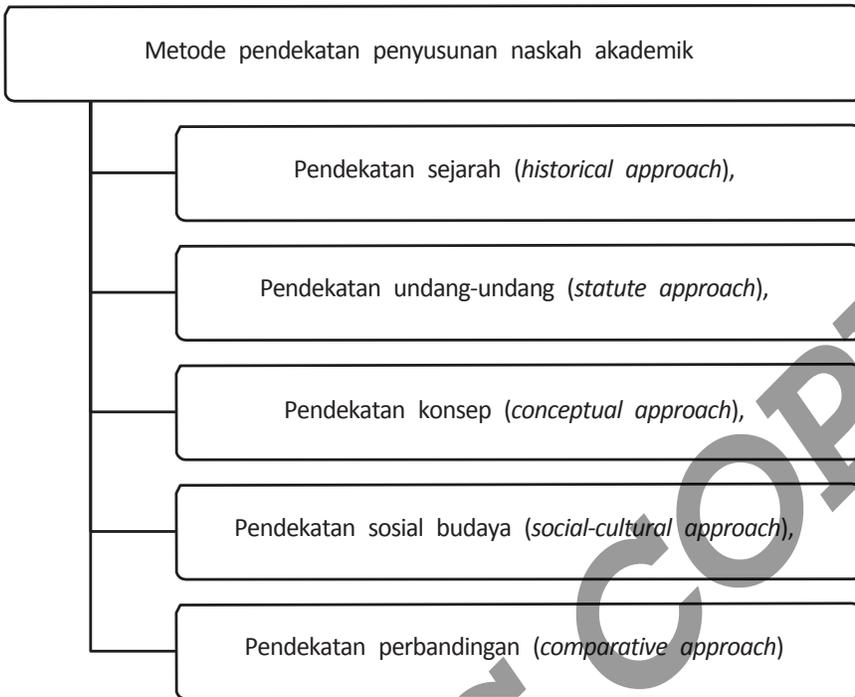
Gambaran dari metode penyusunan naskah akademik adalah sebagai berikut.



Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*) dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Metode pendekatan adalah metode yang dipakai dalam pengkajian untuk menyusun naskah akademik. Pengkajian dapat dilakukan dengan metode pendekatan yang mengombinasikan studi kepustakaan dan penelitian lapangan. Jika perlu dapat dilakukan perbandingan dengan sistem hukum negara lain.

Penyusunan naskah akademik didasarkan kepada substansi ilmu hukum dengan menggunakan beberapa metode pendekatan, yaitu:



Keseluruhan pendekatan akan digunakan secara simultan dengan penarikan kesimpulan secara induktif dan deduktif.

Pendekatan sejarah dilakukan dengan penggalian secara mendalam perjalanan bangsa Indonesia terkait dengan fakta yang diangkat. Pendekatan statuta dilakukan dengan berpijak pada kerangka konseptual peraturan Perundang-undangan.

Pendekatan sosial budaya dilakukan dengan melihat kondisi sosial dan budaya yang berkembang di masyarakat. Pendekatan perbandingan dilakukan dengan membandingkan sistem hukum Indonesia dengan sistem hukum lain dan atau hukum yang berlaku di negara lain.

2. Bab II, Kajian Teoretis dan Praktik Empiris

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Perda. Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut.

a. Kajian teoretis

Dalam bagian ini diuraikan kerangka teori pengaturan suatu masalah sehingga dapat dipertanggungjawabkan kebenaran ilmiahnya.

b. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma

Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.

c. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.

d. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan daerah.

3. Bab III, Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

Bab ini memuat hasil kajian terhadap peraturan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Perda baru dengan peraturan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan Perundang-undangan yang ada. Termasuk peraturan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Perda yang baru. Kajian terhadap peraturan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Perda yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan yang ada serta posisi dari Perda untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Perda yang akan dibentuk.

4. Bab IV, Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945.

Landasan filosofis memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

b. Landasan Sosiologis.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Memuat suatu tinjauan terhadap gejala sosial-ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat yang mendorong perlu dibuatnya naskah akademik. Landasan sosiologis sebaiknya juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauh mana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum nasional yang ingin dicapai.

c. Landasan Yuridis.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari UU sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Memuat suatu tinjauan terhadap peraturan Perundang-undangan yang ada kaitannya dengan judul naskah akademik peraturan Perundang-undangan yang telah ada dan masih berlaku (hukum positif). Yang termasuk dalam peraturan Perundang-undangan pada landasan yuridis adalah sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan.

5. Bab V, Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Perda

Naskah akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan RaPerda yang akan dibentuk. Dalam bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- a. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa.
- b. Materi yang akan diatur.
- c. Ketentuan sanksi.
- d. Ketentuan peralihan.

6. Bab VI, Penutup

Bab penutup terdiri atas sub bab simpulan dan saran.

- a. Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.
- b. Saran memuat antara lain:
 - 1) Perlunya pemilahan substansi naskah akademik dalam suatu peraturan atau peraturan di bawahnya.
 - 2) Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan RaPerda dalam program pembentukan Perda daerah.
 - 3) Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan naskah akademik lebih lanjut.

7. Daftar Pustaka

Daftar pustaka memuat buku, peraturan Perundang-undangan dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan naskah akademik.

8. Lampiran RaPerda

READING COPY

BAB VIII

PARTISIPASI MASYARAKAT DAN AKSESIBILITAS PUBLIK DALAM PROSES PENYUSUNAN PERDA

Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa salah satu asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik adalah adanya asas keterbukaan. Dalam penjelasannya diuraikan bahwa keterbukaan meliputi proses pembentukan peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasannya harus bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan Perundang-undangan. Asas keterbukaan dan peran serta masyarakat merupakan suatu hal yang amat esensial dalam pembuatan peraturan Perundang-undangan.

Asas keterbukaan dalam implementasinya adalah dalam bentuk peran serta masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UU 12 Tahun 2011 yang berbunyi masyarakat berhak memberikan masukan

secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan RaPerda.

A. Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Perda

Partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik. Partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan *good governance*. Dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan khususnya dalam pembentukan Perda, kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi di dalam proses pembentukan peraturan Perundang-undangan sudah diakomodasi dalam hukum positif. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan pembentukan Perda. Sejalan dengan ketentuan di atas, ketentuan Pasal 354 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mengamanatkan partisipasi masyarakat mencakup penyusunan Perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat.

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014, pengertian partisipasi masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dijelaskan bahwa dalam undang-undang tersebut partisipasi masyarakat mencakup penyusunan Perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat.

Sedangkan ketentuan dalam Pasal 188 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat tersebut dapat dilakukan dalam bentuk:

- Konsultasi publik.
- Musyawarah.
- Kemitraan.
- Penyampaian aspirasi.
- Pengawasan.
- Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan

Konsultasi publik merupakan salah satu aspek terpenting dalam proses pembuatan sebuah Perda. Seperti telah diuraikan pada bagian prinsip-prinsip partisipasi dan transparansi di atas, melalui konsultasi publik inilah para pembuat Perda membangun legitimasi ke dalam Perda tersebut.

Menurut *Russell Hardin*, partisipasi masyarakat sangat esensial dalam pembentukan Perundang-undangan karena partisipasi masyarakat merupakan hal yang *inheren* harus ada dalam demokrasi. Demokrasi baik zaman Yunani maupun *kontemporer* (saat ini) adalah bagaimana semua masyarakat memutuskan tentang kehidupan dalam konteks bernegara secara bersama, baik langsung maupun melalui representasi perwakilan di parlemen.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban pemerintah daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut.

Partisipasi masyarakat (*public participation*) pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (*decision-making process*) yang semakin penting di era otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa perubahan besar dalam setiap segmen penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh *Philipus M. Hadjon* bahwa di tahun 1960 muncul konsep demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Hal tersebut dikemukakan oleh *Burkens* dalam buku yang berjudul "*Beginselen van de Democratische Rechtsstaat*" bahwa:

1. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia.
2. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih.
3. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul.
4. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana "*(mede) beslissing-recht*" yaitu hak untuk ikut memutuskan keputusan atau melalui wewenang pengawas.
5. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas. Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula dalam pendapat *Couwenberg* dan Sri Soemantri Mertosoewignjo.

Sri Soemantri M, mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua di antaranya adalah: pemerintah harus bersikap terbuka (*openbaarheid van bestuur*) dan dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan.

Dari penjelasan tersebut di atas jelas menunjukkan bahwa dalam proses pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam bentuk Perda, terdapat hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Perda yaitu memberi masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam persiapan maupun pembahasan RaPerda.

Menurut Sad Dian Utomo manfaat partisipasi dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Perda adalah:

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan melihat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.

4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Selama ini peran masyarakat dalam proses pembentukan Perda masih bersifat parsial dan simbolik. Beberapa komunikasi massa yang dilakukan hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* (penelitian dasar) yang melandasi perencanaan pembentukan Perda. Sementara dalam tahap perancangan pembahasan dilakukan oleh unit kerja dinas dari pemerintah atau oleh panitia khusus dari DPRD (tahap ini melibatkan akademis atau pakar-pakar yang kompeten di bidangnya). Terdapat 8 prinsip yang diungkapkan oleh Rival G. Ahmad mengenai optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, yaitu:

1. Adanya kewajiban publikasi yang efektif.
2. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan aksesibel.
3. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan.
4. Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan RUU selain anggota DPRD dan pemerintah.
5. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan aksesibel seperti naskah akademik dan RaPerda.
6. Adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan Perda tidak dilakukan secara partisipatif.
7. Adanya pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan RaPerda dan diseminasi Perda yang telah dilaksanakan.
8. Adanya pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan Perda yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

B. Aksesibilitas Publik dalam Proses Penyusunan Perda

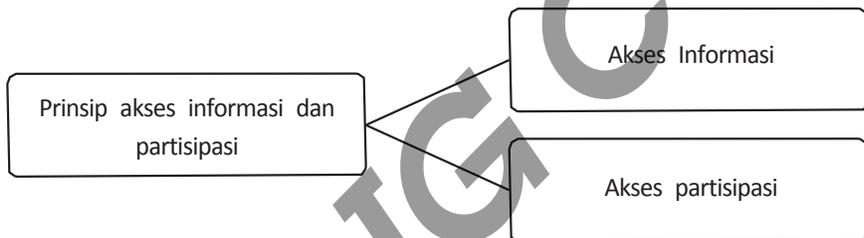
Beberapa hal yang dapat dilakukan dalam kaitannya dengan pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan Perda antara lain dilakukannya rapat dengar pendapat umum atau rapat-rapat lainnya yang bertujuan menyerap aspirasi masyarakat, dilakukannya kunjungan oleh anggota DPRD untuk mendapat masukan dari masyarakat, ataupun diadakannya seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindaklanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu RaPerda. Akan tetapi dalam pelaksanaannya kadang masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksud dengan istilah masyarakat, ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat. Mengenai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan Perda. Apabila suatu Perda telah dapat menampung aspirasi masyarakat luas tentunya peran serta masyarakat tersebut tidak akan terlalu dipaksakan pelaksanaannya. Oleh karena itu diperlukan peningkatan kualitas anggota DPRD maupun seluruh jajaran pemerintah yang mempunyai tugas membentuk suatu Perda.

Menurut *Philipus M. Hadjon* bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, bahwa tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peran serta dalam kegiatan pemerintahan. Keterbukaan sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.

Di dalam kurun waktu pelaksanaan otonomi daerah, pemerintahan daerah ditengarai banyak melakukan penyimpangan dan kesalahan persepsi mengenai otonomi daerah. Sebagian besar implementasi UU pemerintahan daerah hanya mengedepankan orientasi keuangan dengan menciptakan berbagai Perda yang menekankan kepentingan ekonomi dari pada kepentingan pelayanan publik. Berbagai kasus pembatalan Perda yang dilakukan pemerintahan pusat akhirnya muncul sebagai suatu kenyataan yang mesti diterima oleh pemerintah daerah. Banyak Perda yang telah dibatalkan oleh pemerintah pusat karena dianggap bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan dan memberatkan

publik. Kenyataan tersebut merupakan suatu realitas faktual dari kecenderungan yang justru tidak sesuai dengan semangat dan filosofi otonomi daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Tegasnya otonomi daerah telah dipahami secara salah dan melenceng dari spirit aslinya yang hendak mengembangkan kondisi yang menjadi potensi lokal/daerah.

Dalam proses penyusunan RaPerda baik di lingkungan pemerintah daerah maupun di DPRD masyarakat tetap dapat berperan serta secara aktif untuk memberikan masukan dalam penyempurnaan RaPerda, demikian juga pada saat dilakukan pembahasan bersama antara DPRD dan pemerintah daerah. DPRD dapat menyelenggarakan rapat dengar pendapat umum untuk mendapatkan lagi masukan dari masyarakat. Peran serta masyarakat dalam proses penyusunan Perda dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip akses informasi dan partisipasi:



1. Akses Informasi

Dalam rangka akses informasi, pemerintah daerah wajib menyebar luaskan rancangan atau peraturan tingkat daerah. Penyebarluasan bagi Perda dan peraturan di bawahnya dilakukan sesuai dengan perintah UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan. Penyebarluasan dimaksudkan agar khalayak ramai mengetahui peraturan Perundang-undangan di daerah yang bersangkutan dan mengerti/memahami isi serta maksud yang terkandung di dalamnya. Penyebarluasan dapat dilakukan melalui media elektronik, atau media cetak yang terbit di daerah yang bersangkutan serta media komunikasi langsung.

2. Akses Partisipasi

Mengenai partisipasi publik dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan telah diatur secara tegas dalam pasal 96 yang menyebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:

- a. Rapat dengar pendapat umum.
- b. Kunjungan kerja.
- c. Sosialisasi.
- d. Seminar, lokakarya dan/atau diskusi.

Masyarakat yang berhak memberikan masukan dalam penyusunan Perda adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan Perundang-undangan. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, setiap rancangan peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Partisipasi masyarakat pada tahap pembahasan di DPRD dapat dilakukan sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD. Dengan akses partisipasi memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi atau menyumbangkan pemikirannya terhadap suatu kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah daerah. Dalam hal masukan disampaikan secara lisan, maka yang bersangkutan dapat menyampaikan sendiri kecuali dalam hal masukan secara lisan disampaikan oleh kelompok masyarakat maka harus diwakilkan pada pimpinan kelompok tersebut.

Akses partisipasi sebagaimana telah diuraikan di atas sejalan dengan kebijakan menteri dalam negeri yang ditetapkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah. Keputusan menteri tersebut memberikan peluang kepada masyarakat yang merasa haknya dilanggar untuk mengajukan hak uji materiil terhadap Perda ke Mahkamah Agung.

C. Konsultasi Publik

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan UU dan RaPerda dalam rangka penyiapan atau pembahasan RaPerda.

Konsultasi publik merupakan salah satu aspek terpenting dalam proses pembuatan sebuah Perda. Seperti telah diuraikan pada bagian prinsip-prinsip partisipasi dan transparansi di atas, melalui konsultasi publik inilah para pembuat Perda membangun legitimasi ke dalam Perda tersebut.

Dalam konsultasi publik ada beberapa hal yang perlu diperhatikan yaitu:

1. Penjangkauan → Menyeimbangkan luas wilayah, besaran pemangku kepentingan dll.
2. Alokasi dana dan sumber daya → Mobilisasi sumber dana dan daya dari kalangan pemangku kepentingan.
3. Bentuk konsultasi publik → Penyajian RaPerda dengan permasalahan serta diskusi kelompok.
4. Bahan-bahan konsultasi publik → Informasi dasar, dokumentasi resmi, ringkasan dan bahan presentasi.
5. Perencanaan → Desain secara cermat dan matang.
6. Kampanye media massa → Sarana kampanye media massa dan advokasi masyarakat.

1. Penjangkauan

Proses konsultasi publik yang baik idealnya dilakukan di seluruh wilayah dan menjangkau seluruh pemangku kepentingan dan seluruh anggota masyarakat yang akan terkena dampak oleh adanya Perda tersebut. Akan tetapi, hal ini jarang bisa dilakukan secara ideal. Keterbatasan dukungan logistik, waktu, dana dan staf sering membatasi terselenggaranya konsultasi publik secara ideal. Oleh karena itu, proses konsultasi publik hendaknya diselenggarakan dengan menyeimbangkan luasnya wilayah, besarnya jumlah pemangku kepentingan, serta ketersediaan sumber dana dan sumber daya yang ada.

2. Alokasi Dana dan Sumber Daya

Berkenaan dengan pendanaan, proses konsultasi publik hendaknya merupakan komponen terpenting dalam proses penyusunan Perda, yang memerlukan alokasi dana paling besar. Para pembuat Perda harus bersedia untuk melakukan komitmen dana dan waktu untuk proses konsultasi publik. Bahkan, dalam yurisdiksi yang lebih sempit pun, diperlukan setidaknya waktu 3 bulan atau lebih untuk penyelenggaraan konsultasi publik.

Selain mengalokasikan sumber dana dan sumber daya yang dikuasainya, pembuat Perda hendaknya berupaya keras untuk memobilisasi dana dan sumber daya manusia dari kalangan pemangku kepentingan terkait. Hal seperti ini mungkin tidak dapat dilakukan dalam semua situasi. Namun dalam banyak hal, apabila langkah-langkah sebelumnya dilakukan dengan baik, semestinya ada pemangku kepentingan tertentu yang tertarik dan bersedia mendukung pelaksanaan konsultasi publik. Secara khusus, para pemangku kepentingan dapat mencari dukungan dan menyelenggarakan konsultasi publik dengan konstituennya sendiri untuk memperoleh masukan-masukan yang dapat disampaikan kepada pembuat Perda.

3. Bentuk Konsultasi Publik

Proses konsultasi publik menghendaki arus informasi dua arah. Pembuat Perda menyampaikan kepada publik mengenai RaPerda yang sedang disusun, termasuk alasan-alasan, justifikasi dan potensi dampaknya.

Di pihak lain, masyarakat memiliki tanggung jawab untuk berpartisipasi dan memberi umpan balik kepada pembuat Perda. Oleh karena itu, kedua belah pihak mempunyai kewajiban memberikan komitmen waktu dan sumber daya/dana dalam konsultasi publik. Konsultasi publik sebaiknya dilakukan dalam bentuk-bentuk yang berbeda. *Pertama*, tentu diperlukan penyajian mengenai RaPerda yang baru berikut permasalahan terkait. *Kedua*, diperlukan diskusi kelompok untuk membahas bagian-bagian secara lebih rinci dan untuk memperoleh masukan dari para peserta. Konsultasi publik hendaknya tidak hanya merupakan arus informasi satu arah di mana aparat pemerintah menyampaikan rencana pembuatan RaPerda tanpa upaya yang sungguh-sungguh untuk menggali komentar dan masukan dari para pemangku kepentingan yang hadir.

4. Bahan-Bahan Konsultasi Publik

Mengingat konsultasi publik memiliki multi tujuan, maka persiapan bahan-bahan yang diperlukan menjadi hal yang amat vital. Bahan-bahan yang perlu dipersiapkan meliputi:

- a. Informasi dasar yang dapat menjelaskan secara umum permasalahan yang dihadapi dan gambaran mengenai RaPerda yang diusulkan.
- b. Dokumen resmi, seperti naskah akademik, draft RaPerda notulensi pertemuan-pertemuan sebelumnya dan dokumen-dokumen pendukung lainnya.
- c. Ringkasan dan sintesis dari notulensi pertemuan sebelumnya dalam format yang mudah dibaca dan dipahami.
- d. Bahan presentasi dan ringkasan-ringkasan pendek.

5. Perencanaan Konsultasi Publik

Konsultasi publik harus didesain secara cermat dengan persiapan matang. Dalam mempersiapkannya, inisiator atau pemrakarsa hendaknya mempunyai mitra di tingkat lokal yang dapat membantu pengaturan logistik dan administratif, termasuk identifikasi pemangku kepentingan dan anggota masyarakat yang perlu hadir, serta memastikan bahwa pengumuman dan penyampaian undangan diselesaikan tepat waktu. Inisiator hendaknya menyediakan salinan dokumen-dokumen yang

relevan jauh hari sebelumnya (idealnya disampaikan kepada pemangku kepentingan bersamaan dengan undangan) untuk memberi waktu yang cukup kepada pemangku kepentingan menelaahnya dan mempersiapkan komentar serta masukan-masukan.

6. Kampanye Media Massa

Konsultasi publik dapat berperan tidak sekedar sebagai alat untuk mengumpulkan informasi sekitar RaPerda yang sedang dibuat, melainkan juga dapat dipakai sebagai sarana kampanye media massa dan upaya advokasi serta penyadaran agar masyarakat memahami permasalahan yang lebih luas sehubungan dengan RaPerda yang sedang dibuat. Kampanye media massa ini merupakan komponen penting dalam pembuatan suatu Perda. Dengan diadakannya kampanye media massa yang memadai, pelaksanaan Perda setelah disahkan diharapkan dapat berjalan secara efektif, karena masyarakat menyadari pentingnya Perda undangan tersebut dan mendukung pelaksanaannya.

IDENTIFIKASI PERMASALAHAN DAN METODE ANALISIS DALAM PENYUSUNAN PERDA

A. Identifikasi Permasalahan

DPRD dalam hal penyusunan Perda harus mengacu untuk kepentingan masyarakat. Langkah pertama yang harus diambil adalah mengajukan pertanyaan mengenai jenis permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Permasalahan dapat mencakup banyak hal, antara lain degradasi dan deviasi sumber daya, konflik pemanfaatan antar pihak yang mengakibatkan keresahan sosial dan lain-lain. Selain mengidentifikasi masalah, perancang Perda harus pula mengidentifikasi penyebab terjadinya akar permasalahan dan pihak-pihak yang terkena dampak dari berbagai masalah tersebut, seperti nelayan tradisional dan nelayan skala menengah dan besar, wisatawan, industri perikanan skala besar dan industri skala besar lainnya.

Perancang Perda hendaknya memahami konsekuensi yang mungkin akan timbul dari penanganan masalah tertentu. Misalnya saja, apakah semua pihak akan diperlakukan secara adil. Apakah ada pihak-pihak tertentu yang sangat diuntungkan dan di lain sisi mengorbankan pihak lain? Dengan hanya menangani sejumlah permasalahan, apakah tidak menimbulkan permasalahan baru.

Penyusunan Perda dimulai dengan merumuskan masalah yang akan diatur, untuk itu harus menjawab pertanyaan apa masalah sosial yang akan diselesaikan. Masalah sosial yang akan diselesaikan pada dasarnya akan terbagi dalam dua jenis.

Permasalahan sosial	
Perilaku masyarakat yang bermasalah	Aturan hukum yang tidak proporsional

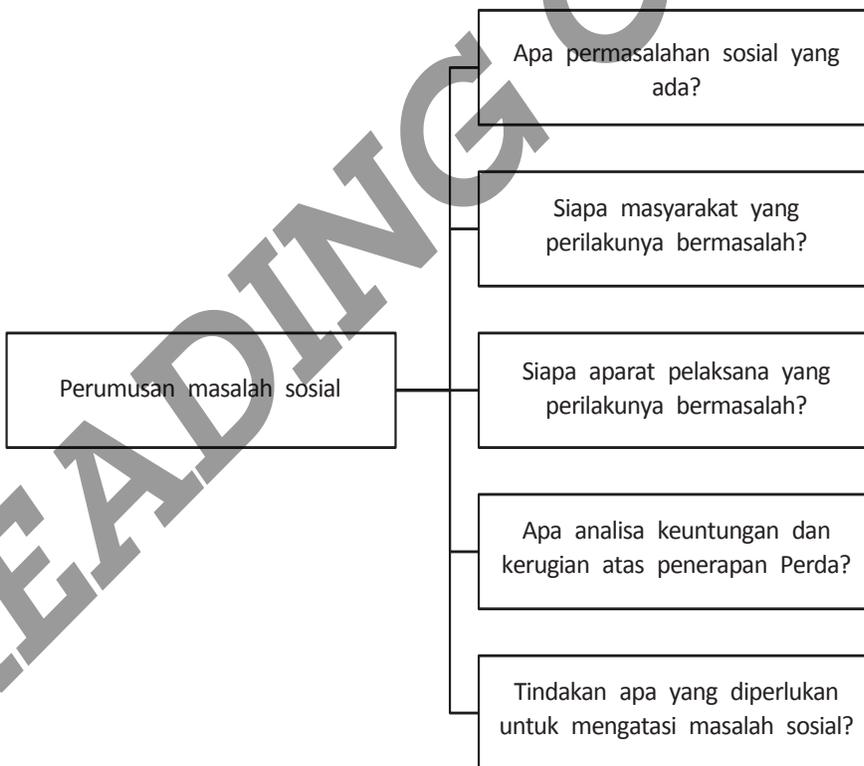
1. Masalah sosial yang terjadi karena adanya perilaku dalam masyarakat yang bermasalah. Misalnya, banyak masyarakat membuang sampah sembarangan, sehingga menyebabkan lingkungan menjadi kumuh, maka diperlukan Perda kebersihan. Banyak orang mabuk karena mengonsumsi minuman dengan kadar alkohol yang tinggi, maka diperlukan pengaturan tentang peredaran minuman beralkohol. Rusaknya bangunan bersejarah/bangunan kuno karena dirobohkan atau diganti dengan bangunan baru yang menghilangkan ciri khas bangunan lama. Untuk ini, maka diperlukan pengaturan tentang Perda Cagar Budaya.
2. Masalah sosial yang disebabkan karena aturan hukum yang ada tidak lagi proporsional dengan keadaan masyarakatnya. Misalnya, Perda tentang retribusi biaya pemeriksaan kesehatan, ternyata memberatkan masyarakat kecil, hingga tidak memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai. Perda tentang Pajak Daerah, sudah tidak sesuai dengan UU tentang Pajak Daerah, maka Perda tersebut harus diganti dengan yang baru.

Perancang Perda wajib mampu mendeskripsikan masalah sosial tersebut. Salah satu cara untuk menggali permasalahan tersebut adalah dengan langkah penelitian. Untuk masalah sosial yang ada dalam masyarakat, maka observasi pada obyek persoalan harus dilakukan.

Misalnya mengumpulkan data tentang bangunan kuno yang ada di kabupaten/kota dimaksud. Mendeskripsikan siapa pemilik, dan bagaimana keadaan masing-masing bangunan itu selama ini, berapa bangunan yang sudah berubah bentuk atau pun berubah fungsi.

Perancangan RaPerda tersebut seharusnya telah didukung oleh suatu metode untuk menganalisis peraturan Perundang-undangan. semua model memiliki tujuan yang sama, yakni agar peraturan-Perundang-undangan yang dianalisis dan yang akan dibentuk menjadi peraturan Perundang-undangan yang baik dan efektif.

Demikian juga terhadap permasalahan sosial akibat penerapan Perda. Pelaksanaan Perda harus dievaluasi sedemikian rupa, khususnya terhadap dampak yang ditimbulkan terhadap modal sosial yang ada. Hasil analisa akan menjelaskan signifikansi keberhasilan atau kegagalan penerapan Perda dalam masyarakat. Selanjutnya akan diikuti dengan usulan perbaikan yang lebih rasional dan aplikatif.



Ada beberapa teori yang dapat digunakan untuk melakukan identifikasi permasalahan, yaitu:

Metode identifikasi permasalahan dalam menyusun Perda
<ul style="list-style-type: none">• Metode <i>ROCCIPI</i>• Metode <i>Fishbone</i>• Metode <i>RIA</i>• Metode <i>regulatory mapping</i>

B. Metode ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process dan Ideology*)

Ann, Robert Siedman dan Nalin Abeysekere memperkenalkan metodologi *problem solving* dengan menggunakan alat ukur yang dikenal dengan ROCCIPI. Alat ukur ini merupakan instrumen untuk mengidentifikasi problem sosial yang timbul sebagai akibat dari pemberlakuan peraturan Perundang-undangan, dengan melakukan identifikasi masalah dengan metode ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process dan Ideology*).

Metode ROCCIPI
<ul style="list-style-type: none">• <i>Rule</i> (Peraturan)• <i>Opportunity</i> (Kesempatan)• <i>Capacity</i> (Kemampuan)• <i>Communication</i> (Komunikasi)• <i>Interest</i> (Kepentingan)• <i>Process</i> (Proses)• <i>Ideology</i> (Ideologi)

1. *Rule* (Peraturan)

- a. Susunan kata dari peraturan kurang jelas atau rancu.
- b. Peraturan mungkin memberi peluang perilaku masalah.
- c. Tidak menangani penyebab dari perilaku bermasalah.
- d. Memberi peluang pelaksanaan yang tidak transparan, tidak bertanggung jawab dan tidak partisipatif.
- e. Memberikan kewenangan yang tidak perlu kepada pejabat pelaksana dalam memutuskan apa dan bagaimana mengubah perilaku bermasalah.

Karena permasalahan *rule* (peraturan ini) menjadi permasalahan yang signifikan maka baik, metode ROCCIPI maupun metode *Fishbone* ataupun RIA mewajibkan adanya riset yang mendalam berkaitan dengan hal ini. Demikian pula dengan konsepsi perancangan RaPerda. Sebagai peraturan yang sifatnya lebih delegatif maka perlu ada tahapan khusus, yaitu mengidentifikasi dasar hukum (*legal baseline*).

2. *Opportunity* (Kesempatan)

- a. Apakah lingkungan di sekeliling pihak yang dituju suatu peraturan memungkinkan mereka berperilaku sebagaimana diperintahkan atau tidak?
- b. Apakah lingkungan tersebut membuat perilaku yang sesuai tidak mungkin terjadi?

3. *Capacity* (Kemampuan)

- a. Apakah para pelaku peran memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan yang ada?
- b. Berperilaku sebagaimana ditetapkan oleh UU yang ada.
- c. Dalam praktiknya, kesempatan dan kemampuan saling bertumpang tindih. Tidak menjadi soal kategori ROCCIPI yang mana yang mengilhami seorang penyusun rancangan peraturan ketika merumuskan hipotesis penjelasan.
- d. Kategori-kategori ini berhasil dalam tujuannya apabila berhasil merangsang para pembuat rancangan peraturan untuk

mengidentifikasi penyebab dari perilaku bermasalah yang harus diubah oleh rancangan mereka.

4. *Communication* (Komunikasi)

Ketidaktahuan seorang pelaku peran tentang peraturan mungkin dapat menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai. Apakah pihak yang berwenang telah mengambil langkah-langkah yang memadai untuk mengomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada para pihak yang dituju. Tidak ada orang yang dengan secara sadar mematuhi peraturan kecuali bila dia mengetahui perintah.

5. *Interest* (Kepentingan)

Apakah ada kepentingan material atau non material (sosial) yang mempengaruhi pemegang peran dalam bertindak sesuai atau tidak sesuai dengan aturan yang ada.

6. *Process* (Proses)

Menurut kriteria dan prosedur apakah dengan proses yang bagaimana para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi peraturan atau tidak? Biasanya, apabila sekelompok pelaku peran terdiri dari perorangan, kategori “proses” menghasilkan beberapa hipotesis yang berguna untuk menjelaskan perilaku mereka. Orang-orang biasanya memutuskan sendiri apakah akan mematuhi peraturan atau tidak.

7. *Ideology* (Ideologi)

Apakah nilai, kebiasaan dan adat-istiadat yang ada cukup mempengaruhi pemegang peran untuk bertindak sesuai atau bertentangan dengan aturan yang ada?

Identifikasi masalah dengan menggunakan ROCCIPI ini biasanya digunakan jika dalam menyusun peraturan, akar masalah yang dihadapi belum sepenuhnya tergambar, sehingga diperlukan kajian dan riset yang lebih mendalam untuk menentukan akar masalah tersebut.

C. Metode *Fishbone*

Metode *Fishbone* bekerja dengan menggunakan riset yang mendalam, segala hal diuji dalam sebuah diskusi yang panjang. Beberapa hal yang diuji adalah terkait dengan *men*, *money*, *management*, *method*, dan *environment*.

Metode <i>Fishbone</i>
<ul style="list-style-type: none">• <i>Men</i> (manusia)• <i>Money</i> (uang/anggaran)• <i>Management</i> (manajemen)• <i>Method</i> (metode)• <i>Environment</i> (lingkungan)

1. *Men* (manusia), dilakukan pengujian bagaimana perilaku manusia (subyek hukum) melaksanakan atau bertindak sehingga timbul masalah.
2. *Money* (uang/anggaran), pengujian dilakukan dengan mengidentifikasi bagaimana kedudukan anggaran dalam pelaksanaan kegiatan sehingga menimbulkan masalah.
3. *Management* (manajemen), dilakukan pengujian dan riset apakah pola manajerial baik dari sistem maupun sub sistem dapat mendukung atau tidak terhadap aturan-aturan yang ada. Perlu diperbaharuihah aturan yang lama atau membentuk aturan yang baru.
4. *Method* (metode), yang dimaksud metode di sini adalah terkait dengan hubungan antara subyek hukum (pelaku) dengan obyek hukum, bagaimana model dan pola hubungannya tersusun dalam sebuah metode.
5. *Environment* (lingkungan), lingkungan sangat berpengaruh terhadap hadirnya persoalan yang terjadi, lingkungan ini terkait juga pengaruh dari luar (globalisasi).

Metode *Fishbone* ini dilakukan jika memang analisa terhadap suatu permasalahan muncul ketika suatu peraturan akan diterapkan.

D. Metode RIA (*Regulatory Impact Assessment*)

Sejalan dengan *Fishbone* ini, ada juga metode RIA. Metode ini lebih mengutamakan pemahaman terhadap segala peraturan dibalik penyusunan peraturan yang baru. RIA biasanya digunakan sebagai jaminan untuk mendukung pembangunan dan investasi.

Metode RIA adalah pendekatan sistemik untuk menilai secara kritis dampak positif dan negatif dari peraturan yang diusulkan dan yang sudah ada serta alternatif non regulasi. Metode ini banyak digunakan di negara-negara Eropa (OECD). Metode ini menggunakan elemen penting dengan pendekatan berbasis bukti untuk pembuatan kebijakan. Indikator pengkajiannya dibagi dalam beberapa ukuran, yakni apakah data relevansi antara kebutuhan masyarakat dan sasaran kebijakan, tingkat efektivitas antara sasaran kebijakan dan hasil, keberlanjutan antara kebutuhan masyarakat dan hasil sebelum diterapkannya atau diubahnya suatu regulasi.

Penggunaan RIA harus melakukan riset yang mendalam kenapa peraturan tersebut diadakan. Setelah hal tersebut terjawab, apa risikonya jika peraturan tersebut diadakan. Jika hal-hal tersebut telah terjawab maka sebuah peraturan akan terlihat baik dan buruknya jika diterapkan dalam masyarakat.

Metode analisa RIA yaitu suatu alat fundamental untuk menilai dampak regulasi. RIA digunakan untuk menguji dan mengukur kemungkinan manfaat, biaya dan efek dari peraturan baru atau yang sudah ada.

Tahapan metode RIA secara singkat digambarkan sebagai berikut:

Metode RIA (<i>Regulatory Impact Assessment</i>)
<ul style="list-style-type: none">• Perumusan masalah• Identifikasi tujuan• Identifikasi alternatif• Identifikasi opsi penyelesaian masalah• Analisis manfaat dan biaya• Konsultasi publik• Strategi implementasi

1. Perumusan Masalah

Pada tahapan ini, pembuat regulasi harus menjelaskan masalah yang mendasari kenapa pemerintah perlu menerbitkan regulasi.

2. Identifikasi Tujuan

Tahapan ini dilakukan untuk mengetahui sasaran yang ingin dicapai dari suatu penerbitan regulasi.

3. Identifikasi Alternatif

Dalam tahap ini, dilakukan pengembangan alternatif tindakan (opsi) yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan (sasaran) yang telah diidentifikasi.

4. Identifikasi Opsi Penyelesaian Masalah

Dalam tahap ini harus dilakukan komparasi terhadap berbagai pilihan kebijakan yang ada selain membuat Perda. Pembuat kebijakan harus memastikan bahwa pembuatan Perda dilakukan setelah mempertimbangkan kelebihan dan kelemahan dari semua alternatif yang ada. Indikatornya antara lain apakah terdapat cara (*alternatif tindakan*) lain yang lebih baik dan lebih jelas, yang dapat digunakan pemerintah untuk mencapainya, bagaimana dengan alternatif tidak melakukan apa-apa.

5. Analisis Manfaat dan Biaya

Dalam tahap ini, dilakukan *assessment* atas manfaat dan biaya (keuntungan dan kerugian) untuk setiap opsi atau alternatif tindakan, dilihat dari sudut pandang pemerintah, masyarakat, konsumen, pelaku usaha, ekonomi secara keseluruhan.

6. Konsultasi Publik

Regulasi yang baik adalah regulasi yang secara terus menerus dikomunikasikan kepada publik yang bertujuan untuk memastikan regulasi

yang dinilai adalah sesuatu yang tepat, sekaligus memastikan adanya kesamaan persepsi Tim RIA dengan persepsi masyarakat. Konsultasi publik ini dimulai pada tahap identifikasi masalah.

7. Strategi Implementasi

Setelah opsi dipilih, tahap berikutnya adalah merumuskan strategi untuk mengimplementasikan regulasi di lapangan, yang mencakup mekanisme sosialisasi, pelaksanaan dan monitoring, serta alternatif insentif dan mekanisme sanksi.

Berdasarkan berbagai metode di atas, perancang Perda hendaknya dapat melakukan pilihan yang tepat mana yang sesuai dengan kondisi daerahnya, semua perhitungan sebagaimana terdapat dalam metode di atas selalu menekankan partisipasi dari masyarakat. Namun demikian, kekayaan daerah hendaknya menjadi prioritas utama dalam penyusunan Perda.

Selanjutnya dari inventarisasi masalah berdasarkan pendekatan yang dikemukakan di atas, perancang Perda hendaknya membuat skala prioritas mengenai permasalahan yang harus dipecahkan secepatnya, permasalahan yang perlu dipecahkan bersama, permasalahan yang bisa ditunda pemecahannya. Pembuatan skala prioritas merupakan hal yang penting karena pada umumnya pembuatan Perda sangat terbatas skalanya, sehingga tidak seluruh permasalahan dapat dipecahkan.

Penentuan prioritas merupakan isu politik, bukan isu teknis. Hal ini menentukan arah pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara. Keputusan penentuan prioritas hendaknya sejauh mungkin berpihak kepada kepentingan masyarakat, sesuai dengan daya nalar dan pengalaman. Namun demikian, pada akhirnya penentuan prioritas merupakan pengejawantahan kekuasaan negara.

Usulan proyek pembentukan Perda yang saling berkompetisi untuk diprioritaskan hendaknya dilengkapi dengan 4 macam informasi, yaitu:

1. Lingkup dampak sosial dari masalah yang diidentifikasi. kelompok masyarakat mana yang akan terkena dampak tersebut.
2. Strategi yang diajukan untuk memecahkan masalah, dampak sosial yang akan terjadi dari pembentukan Perda yang diusulkan siapa menang, siapa kalah. Seberapa jauh.

3. Kemungkinan dapat dilaksanakannya peraturan Perundang-undangan yang diusulkan, sumber daya dana, SDM, yang diyakini oleh instansi diperlukan untuk memecahkan masalah yang diidentifikasi dan kemungkinan ketersediaannya.
4. Tingkat kesulitan menyusun sebuah peraturan Perundang-undangan yang dapat dilaksanakan, dengan mempertimbangkan ketersediaan sumber dana dan sumber daya dan proyek-proyek lain yang berkompetisi.

E. Metode *Regulatory Mapping* (RegMap)

Metode RegMAP mengadopsi proses RIA, oleh karena itu elemen-elemen utama analisa RIA diterapkan untuk mengembangkan metode-metode penyaringan (*filtering*), yakni:

1. Aplikasi dari sejumlah pernyataan yang berbasis RIA seperti tujuan, substansi, perkiraan dampak dari sebuah regulasi.
2. Penggunaan berbagai metode konsultasi (*focus group discussion/ FGD, survey* perusahaan dan narasumber/pakar) untuk membantu mengidentifikasi dan mengkaji regulasi-regulasi yang kemungkinan bermasalah.

Filter pertama merupakan 5 (lima) pertanyaan kunci metode RIA yang meliputi legalitas, *redundancy*, tujuan peraturan, dampak ekonomi dan kekhawatiran pemangku kepentingan.

Tujuan Filter kedua adalah untuk menilai kualitas dari setiap peraturan yang keluar dari 1 Filter. Kualitas regulasi didefinisikan dalam hal:

1. Apakah tujuan regulasi didefinisikan dengan jelas dan baik dibenarkan.
2. Apakah peraturan tersebut sebanding dengan masalah kebijakan yang ditangani.
3. Apakah peraturan tersebut ditargetkan untuk masalah kebijakan yang akan ditangani dan mencapai tujuan kebijakan dengan beban minimum pada mereka yang terkena dampak.
4. Apakah manfaat bersih peraturan tersebut lebih besar daripada biaya bersih.

READING COPY

BAB X

PENGINTEGRASIAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN BERBASIS TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK

A. Pengintegrasian Pembangunan Berkelanjutan Berbasis Tata Kelola Pemerintahan yang Baik

Pada konferensi Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang lingkungan hidup dan pembangunan di Rio de Janeiro tahun 1992, negara-negara anggota PBB beserta perwakilan dari lembaga swadaya masyarakat di seluruh dunia telah menyetujui sebuah dokumen yang disebut dengan Agenda 21. Dokumen tersebut merupakan cetak biru (*blue print*) dari langkah yang akan dilaksanakan oleh pemerintah dan organisasi masyarakat di seluruh dunia mengenai dampak yang dapat ditimbulkan oleh manusia terhadap lingkungan hidup. Prinsip-prinsip yang terdapat

di dalam agenda 21 kemudian secara populer dikenal dengan prinsip pembangunan berkelanjutan berbasiskan tata pemerintahan yang baik (*Good Sustainable Development Governance*) disingkat “GSDG”. Beberapa prinsip di dalam Agenda 21 yang berhubungan (relevan) di dalam menambah wawasan perancang Perda, antara lain adalah:

1. Keadilan antar generasi.
2. Keadilan dalam satu generasi.
3. Partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan dan akses rakyat terhadap informasi.
4. Internalisasi biaya lingkungan dan pengembangan instrument ekonomi.
5. Kerja sama internasional dalam pengembangan kapasitas serta dalam pencegahan relokasi kotor.
6. Prinsip pencegahan dini.
7. Peran penting perempuan dan pemuda dalam pengelolaan lingkungan hidup.
8. Pengakuan hak masyarakat asli.
9. Pengembangan pengetahuan dan praktik masyarakat tradisional dalam pengelolaan lingkungan.
10. Keterkaitan erat antara Perdamaian, pembangunan dan perlindungan lingkungan.

Secara normatif sebenarnya gagasan untuk mewujudkan GSDG di Indonesia telah mulai muncul sejak tahun 1973 jauh sebelum konferensi PBB tentang lingkungan hidup dan pembangunan menghasilkan Agenda 21. Pemerintah Republik Indonesia telah merumuskan inti dari GSDG di dalam Garis Besar Haluan Negara/GBHN (Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973) dimana menegaskan pentingnya penggunaan sumber daya alam secara rasional, penegasan bahwa penggalian sumber kekayaan alam tidak boleh merusak tata lingkungan hidup manusia serta harus memperhitungkan kebutuhan generasi mendatang.

Dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan dengan berbasiskan tata pemerintahan yang baik atau GSDG maka kerjasama antara tiga elemen masyarakat adalah sangat penting. Ketiga elemen masyarakat tersebut adalah pemerintah, pelaku usaha dan organisasi masyarakat sipil (*civil society organization*).

Konsep GSDG ini apabila diterjemahkan dalam konteks kedaerahan adalah tentang pentingnya peran pemerintah daerah di dalam mengeluarkan Perda yang berorientasi terhadap pembangunan berkelanjutan.

Pada dasarnya Perda yang dibuat dengan memperhatikan prinsip GSDG tidak hanya dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah, tapi juga dapat secara jangka panjang meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Namun demikian saat ini sangat disayangkan banyak Perda yang dibuat bertentangan dengan prinsip GSDG dengan alasan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).

Dalam jangka pendek, memang peraturan tersebut dapat meningkatkan pendapatan asli daerah namun demikian keberlanjutannya menjadi pertanyaan yang besar. Oleh karena itu pengarusutamaan prinsip GSDG ke dalam peraturan dan kebijakan daerah menjadi jawaban yang dapat dipilih oleh pemerintah daerah untuk masa depan daerah (PAD).

B. Parameter Prinsip GSDG

Beberapa parameter prinsip GSDG dalam penyusunan Perda yang dapat digunakan antara lain adalah:

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
1.	Pendidikan	<p>Perda di bidang pendidikan memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none">1. kebijakan untuk mengupayakan pemenuhan sekurang-kurangnya 20% APBD untuk pembiayaan sektor pendidikan, antara lain untuk:<ol style="list-style-type: none">a. Fasilitas pendidikan yang layak, terjangkau, berkualitas dalam mendukung proses belajar mengajar.b. Fasilitas pendidikan yang layak bagi peserta didik berkemampuan khusus dalam mengikuti proses belajar mengajar misalnya penyelenggaraan kelas akselerasi di sekolah.c. Pengembangan usaha pendidikan formal dan non-formal.d. Pengembangan usaha pendidikan bagi penyandang cacat dan masyarakat yang kurang mampu.e. Peningkatan kapasitas pengajar pada semua tingkat dan institusi pendidikan di daerah.f. Pemberian jaminan terlaksananya ketentuan wajib belajar dan upaya pembebasan biaya bagi pendidikan dasar.g. Penyediaan sarana dan prasarana pendidikan yang disesuaikan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
		<ol style="list-style-type: none"> 2. Pembukaan akses untuk kerjasama dengan pihak ketiga untuk mendukung pemenuhan sarana dan prasarana pendidikan. 3. Penerapan asas transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran pendidikan dan pelaksanaan kerjasama dengan pihak ketiga. 4. Kebijakan dalam mengembangkan kurikulum pendidikan lokal yang meliputi: <ol style="list-style-type: none"> a. Penetapan materi kurikulum muatan lokal (yang mencakup bahasa daerah, budaya, sejarah) dan penyediaan tenaga pengajar untuk materi muatan lokal. b. Kurikulum yang dapat menyesuaikan pendidikan dengan minat utama setiap anak, termasuk bagi mereka yang mempunyai keterbatasan fisik dan mental. 5. Penyelenggaraan pendidikan bagi anak yang berada di pengungsian, di lembaga pemasyarakatan, atau di tempat anak yang terpaksa bekerja. 6. Kebijakan tentang tenaga pendidik dan kependidikan yang meliputi: <ol style="list-style-type: none"> a. Penyediaan tenaga pendidik dalam jumlah yang cukup sesuai dengan rasio anak didik (perbandingan). b. Peningkatan kesejahteraan tenaga pendidik. c. Pemberian kesempatan yang sama bagi tenaga pendidik dan kependidikan dalam meningkatkan kapasitas dan kemampuan diri, misalnya kuliah ke jenjang yang lebih tinggi, kursus, dsb.

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
		<p>7. Upaya pengendalian mutu Pendidikan yang meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Kebijakan untuk memberikan akses yang cukup untuk menghimpun masukan dan pandangan peserta didik dan orang tua dalam pengendalian mutu pendidikan. b. Kebijakan untuk melakukan evaluasi secara berkala dan pemutakhiran mutu dan kualitas pendidikan sesuai tuntutan dan perkembangan tuntutan kompetensi dan ilmu pengetahuan.
2.	Kesehatan	<p>Perda di bidang kesehatan memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Alokasi anggaran kesehatan yang memadai dalam APBD guna meningkatkan kesehatan. 2. Penyediaan tenaga medis, paramedis, tenaga kesehatan lainnya yang cukup dalam memberikan pelayanan kesehatan bagi masyarakat. 3. Jaminan ketersediaan obat dan alat kesehatan yang cukup. 4. Penyediaan obat dan perbekalan kesehatan yang murah bagi Masyarakat. 5. Penyediaan air bersih dan sanitasi yang memadai. 6. Mewujudkan lingkungan pelayanan kesehatan yang baik, bersih dan sehat. 7. Program layanan kesehatan yang terjangkau di seluruh wilayah secara merata, antara lain: imunisasi, layanan keluarga berencana, pos pelayanan terpadu, dsb.

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
		<p>8. Penyediaan makanan tambahan dan nutrisi yang cukup bagi balita dan ibu hamil atau menyusui.</p> <p>9. Upaya mengurangi angka kelahiran dan kematian ibu dan bayi.</p> <p>10. Peningkatan pendidikan untuk menangani masalah kesehatan termasuk metode pencegahan dan pengendalian penyakit.</p> <p>11. Peningkatan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya pemeliharaan kesehatan, misalnya melalui penyuluhan atau kursus tentang kesehatan.</p> <p>12. Penanggulangan masalah kesehatan akibat bencana alam, wabah, penyakit menular, atau penyakit endemik.</p> <p>13. Pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan.</p> <p>14. Pencegahan dan penanggulangan gizi buruk.</p> <p>15. Kebijakan tentang pembiayaan layanan kesehatan yang meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Pengalokasian anggaran dalam rangka pembebasan biaya kesehatan bagi masyarakat miskin. b. Transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan pembiayaan kesehatan. <p>16. Kebijakan tentang penyediaan sumber daya manusia di bidang kesehatan, antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Penyediaan dan penyebaran tenaga medis, tenaga para medis dan tenaga kesehatan lainnya yang mencukupi dan merata, untuk meningkatkan layanan kesehatan bagi masyarakat.

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
		<p>b. Pemberian akses seluas-luasnya kepada SDM di bidang kesehatan untuk meningkatkan kemampuan dan kapasitasnya dalam memberikan layanan kesehatan.</p> <p>17. Kebijakan pemberdayaan masyarakat dalam urusan kesehatan, antara lain:</p> <p>a. Mengikutsertakan masyarakat dalam menciptakan lingkungan hidup yang sehat.</p> <p>b. Mengikutsertakan masyarakat dalam pencegahan dan penanggulangan penyakit.</p> <p>18. Manajemen layanan kesehatan, antara lain memberikan layanan kesehatan dengan kualitas yang baik kepada seluruh pasien.</p> <p>19. Jaminan tindakan bagi penderita penyakit tertentu (HIV/AIDS, flu burung, tbc, kusta dll) terhadap akses layanan kesehatan.</p> <p>20. Tersedianya jaminan dan kepastian pemenuhan hak-hak pasien, meliputi:</p> <p>a. Hak untuk memilih dokter yang merawat.</p> <p>b. Hak untuk mendapatkan informasi yang jelas tentang:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Penyakit yang diderita 2) Tindakan medis apa yang akan dilakukan dan kemungkinan timbulnya penyakit sebagai akibat tindakan tersebut. 3) Alternatif pengobatan lain. 4) Prognosis atau riwayat penyakit. 5) Perkiraan biaya pengobatan.

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
		<ul style="list-style-type: none"> c. Hak meminta untuk tidak diinformasikan tentang penyakitnya kepada orang atau pihak lain. d. Hak untuk menolak tindakan yang akan dilakukan terhadap dirinya. e. Hak untuk mengajukan keluhan-keluhan dan memperoleh tanggapan segera. f. Hak untuk didampingi keluarga pada saat kondisi kritis. g. Hak mengakhiri pengobatan dan rawat inap atas tanggung jawab sendiri. h. Hak untuk menjalankan ritual agama dan kepercayaannya di rumah sakit, selama tidak mengganggu pengobatan dan pasien yang lain.
3.	Pekerjaan Umum	<p>Perda di bidang pekerjaan umum memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Terjaminnya ketersediaan akses untuk mendapatkan sumber daya air secara merata, antara lain dengan menjaga fungsinya secara baik dan optimal sungai, situ/danau, serta saluran drainase dan irigasi lainnya. 2. Pengendalian pencemaran air untuk menjaga kondisi lingkungan yang baik. 3. Penyediaan dan peningkatan sarana dan prasarana jalan termasuk: <ul style="list-style-type: none"> a. Penerangannya secara merata di seluruh wilayah. b. Penyediaan sarana untuk pejalan kaki (pedestrian) dan pengguna moda transportasi non motor secara nyaman, termasuk untuk dapat digunakan bagi penyandang cacat.

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
		<p>c. Akses penyeberangan harus tersedia secara memadai dan nyaman, termasuk fasilitas bagi para penyandang cacat.</p> <p>4. Pengelolaan air limbah yang komprehensif dan terintegrasi dengan memperhatikan Analisa Mutu Dampak Lingkungan (Amdal)</p> <p>5. Pengelolaan sampah yang komprehensif dan terintegrasi.</p> <p>6. Mengikutsertakan masyarakat secara aktif dalam pengelolaan sampah.</p> <p>7. Pengadaan dan peningkatan sarana dan prasarana drainase yang memadai dalam upaya meningkatkan daya dukung lingkungan.</p> <p>8. Pengendalian dan pengawasan bangunan gedung termasuk standardisasi konstruksi dan fasilitas bangunan gedung.</p> <p>9. Penyediaan fasilitas bagi penyandang cacat, orang lanjut usia, wanita hamil, anak-anak, memperoleh kemudahan, antara lain untuk</p> <p>a. Mencapai tempat atau bangunan dan mempergunakan fasilitas umum.</p> <p>b. Kemandirian bagi penyandang cacat untuk mencapai tempat atau bangunan dan mempergunakan fasilitas umum tanpa membutuhkan bantuan orang lain.</p>
4.	Penataan Ruang	<p>Perda di bidang penataan ruang memuat kebijakan daerah, antara lain:</p> <p>1. Penyusunan rencana tata ruang wilayah yang berbasis pada kebutuhan riil masyarakat.</p>

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
		<ol style="list-style-type: none"> 2. Peran serta masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan rencana tata ruang wilayah. 3. Pelaksanaan rencana tata ruang wilayah secara konsisten. 4. Pengendalian dan penegakan hukum bagi pelanggaran rencana tata ruang wilayah. 5. Pemberian jaminan kebebasan bagi setiap orang untuk mendapatkan informasi mengenai rencana tata ruang wilayah.
5.	Lingkungan Hidup	<p>Perda di bidang lingkungan hidup memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pengikutsertaan pemangku kepentingan dalam kegiatan pengelolaan lingkungan. 2. Kemudahan masyarakat mendapatkan akses data dan informasi dalam pengelolaan lingkungan. 3. Peningkatan pemahaman masyarakat terhadap pentingnya pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. <ol style="list-style-type: none"> a. UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. b. Pembebanan pertanggungjawaban untuk merehabilitasi lingkungan yang tercemar kepada pihak yang melakukan pencemaran.
6.	Perencanaan Pembangunan	<p>Perda di bidang perencanaan pembangunan memuat kebijakan daerah yang mencakup membuka akses informasi dan akses partisipasi publik dalam perencanaan pembangunan.</p>
7.	Perumahan	<p>Perda di bidang perumahan memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p>

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
		<ol style="list-style-type: none"> 1. Kemudahan bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai tempat tinggal yang layak huni. 2. Penyediaan dan peningkatan sarana, prasarana, fasilitas publik yang memadai di seluruh kawasan tempat tinggal.
8.	Kepemudaan dan Olahraga	<p>Perda di bidang kepemudaan dan olahraga memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemberian akses kepada kalangan muda untuk dapat berperan dalam kehidupan masyarakat. 2. Pencegahan dan penanggulangan penyakit sosial yang dapat menghinggapi kalangan muda. 3. Penyediaan anggaran dan fasilitas untuk mendorong kalangan muda dapat mengembangkan minat dan bakat yang dimiliki. 4. Pembinaan atlet secara berkelanjutan termasuk pemberian tunjangan kesejahteraan.
9.	Penanaman Modal	<p>Perda di bidang penanaman modal memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemberian akses yang sama kepada semua orang yang memenuhi syarat untuk melakukan penanaman modal. 2. Perlindungan aset dan kepentingan publik dari kegiatan penanaman modal. 3. Transparansi dan akuntabilitas dalam proses perizinan dan pelaksanaan penanaman modal. 4. Perlindungan bagi penanam modal dalam menjalankan kegiatan penanaman modal. 5. Tanggung jawab sosial dan perlindungan daya dukung ekosistem.

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
10.	Koperasi serta Usaha Kecil dan Menengah	<p>Perda di bidang koperasi dan usaha kecil dan menengah memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Perlindungan dan pengembangan koperasi dan UKM. 2. Pemberian insentif ekonomi bagi pihak yang berminat mengembangkan koperasi dan UKM.
11.	Kependudukan dan Catatan Sipil	<p>Perda di bidang kependudukan dan catatan sipil memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kemudahan proses pemberian tanda status kependudukan (antara lain kartu keluarga, akta kelahiran, kartu tanda penduduk) bagi setiap penduduk. 2. Perlindungan setiap orang yang berstatus sebagai penduduk Indonesia di setiap daerah. 3. Jaminan kebenaran data kependudukan seseorang.
12.	Ketenagakerjaan	<p>Perda di bidang ketenagakerjaan memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Jaminan penetapan upah minimum regional sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. 2. Adanya sanksi bagi pelanggaran terhadap penetapan upah minimum regional. 3. Jaminan terhadap hak-hak pekerja. 4. Adanya upaya peningkatan kapasitas pekerja antara lain pelatihan bagi tenaga kerja agar dapat meningkatkan kinerja dan produktivitasnya.
13.	Pertanian dan Ketahanan Pangan	<p>Perda di bidang pertanian dan ketahanan pangan memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p>

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
		<ol style="list-style-type: none"> 1. Perlindungan dan pemenuhan kebutuhan petani terhadap benih, ketersediaan air, pupuk dan pestisida dengan harga terjangkau. 2. Pemberian insentif dan fasilitas keuangan bagi petani dalam meningkatkan hasil pertanian. 3. Adanya akses informasi bagi petani yang berhubungan dengan upaya meningkatkan kualitas dan kuantitas hasil pertanian. 4. Pengalokasian anggaran dalam memenuhi ketahanan pangan masyarakat. 5. Adanya akses informasi tentang penerapan teknologi panen, pasca panen dan pengolahan hasil.
14.	Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	<p>Perda di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penghormatan dan perlindungan bagi hak perempuan yang meliputi: <ol style="list-style-type: none"> a. Hak-hak dalam berbagai bidang pembangunan seperti pada bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, hukum dan HAM, politik, lingkungan dan sosial budaya. b. Jaminan perlindungan hak perempuan hal menghadapi kekerasan. c. Jaminan perlindungan tenaga kerja perempuan, d. Jaminan perlindungan perempuan kelompok rentan. e. Tersedianya data terpilah menurut jenis kelamin, khusus yang terkait dengan perempuan pada seluruh model pendataan yang digunakan oleh pemerintah daerah dan masyarakat.

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
		<p>f. Teralokasinya anggaran khusus bagi penguatan dan perlindungan hak perempuan dalam APBD.</p> <p>2. Penghormatan dan perlindungan bagi hak anak yang meliputi:</p> <p>a. Adanya perlindungan hak-hak anak dalam bidang pembangunan tertentu.</p> <p>b. Pengarusutamaan hak-hak anak dalam penyusunan kebijakan dan program pembangunan khususnya dalam upaya mewujudkan kesejahteraan dan perlindungan anak</p> <p>3. Penyediaan data terpilah terkait dengan anak pada seluruh model pendataan yang digunakan oleh pemerintah daerah dan masyarakat.</p> <p>4. Adanya alokasi anggaran dalam APBD bagi penguatan dan perlindungan hak-hak anak.</p>
15.	Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera	<p>Perda di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p> <p>1. Perlindungan bagi pengidap HIV/AIDS agar tidak diperlakukan secara diskriminatif.</p> <p>2. Pencegahan dan penanggulangan penyalahgunaan NAPZA yang dilakukan secara sistemik dan komprehensif.</p> <p>3. Penyediaan sarana dan prasarana terkait dengan kesehatan reproduksi.</p> <p>4. Melakukan promosi dan edukasi mengenai hak-hak dan kesehatan reproduksi.</p>
16.	Perhubungan	<p>Perda di bidang Perhubungan memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p>

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
		<ol style="list-style-type: none"> 1. Akses atas jaringan transportasi yang menghubungkan antar wilayah dan daerah. 2. Fasilitas kenyamanan dan keselamatan atas seluruh moda transportasi yang tersedia. 3. Penggunaan teknologi dan energi yang hemat dan ramah lingkungan pada setiap moda transportasi yang digunakan. 4. Tersedianya armada transportasi yang aman, nyaman dan memadai dari segi jumlah.
17.	Komunikasi dan Informasi	Perda di bidang komunikasi dan informatika memuat kebijakan daerah yang mencakup pengembangan e-government sebagai sarana transparansi dan akuntabilitas Pemerintahan Daerah dalam menyajikan informasi bagi masyarakat
18.	Pertanahan	Perda di bidang pertanahan memuat kebijakan daerah yang mencakup: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemberian izin lokasi dalam 1 (satu) daerah. 2. Penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum 3. Penerbitan izin membuka tanah. 4. Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya dalam daerah. 5. Penerbitan izin membuka tanah.
19.	Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri	Perda di bidang kesatuan bangsa dan politik dalam negeri memuat kebijakan daerah yang mencakup: <ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya akses bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan 2. Adanya kesempatan untuk menjalankan aktivitas sosial dan politik.

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
20.	Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian Daerah dan Persandian	Perda di bidang otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian daerah dan persandian memuat kebijakan daerah yang mencakup: <ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya transparansi dalam pengangkatan pejabat pemerintahan. 2. Penyediaan akses untuk menerima aspirasi masyarakat secara langsung. 3. Diberikannya kesempatan kepada aparatur dari kalangan perempuan untuk dapat menduduki jabatan tertentu dalam pemerintahan.
21.	Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	Perda di bidang pemberdayaan masyarakat dan desa memuat kebijakan daerah, yang mencakup: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pengusahaan lahan bagi masyarakat dan desa dalam meningkatkan kesejahteraan hidupnya. 2. Pemberian kesempatan bagi masyarakat dan desa dalam mengelola pemerintahan dan kehidupan masyarakat. 3. Pemberian insentif dan alokasi anggaran yang memadai bagi masyarakat dan desa.
22.	Sosial dan Kebudayaan	Perda di bidang sosial dan kebudayaan memuat kebijakan daerah yang mencakup: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemberian fasilitas pemberdayaan dan peningkatan keterampilan bagi masyarakat penyandang masalah sosial dan pengembangan kebudayaan. 2. Penyediaan fasilitas dan anggaran yang memadai dalam upaya pemberdayaan masyarakat, penyandang masalah sosial dan masyarakat lanjut usia serta pengembangan kebudayaan

NO	JENIS URUSAN	MUATAN DALAM Perda
23.	Statistik, Kearsipan. Perpustakaan	<p>Perda di bidang statistik, kearsipan. perpustakaan memuat kebijakan daerah yang mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan fasilitas kearsipan dan perpustakaan untuk mempermudah akses informasi bagi masyarakat. 2. Penyediaan data terpilah yang berhubungan dengan perempuan dan anak

READING COPY

BAB XI

CONTOH PENYUSUNAN PERDA INISIATIF PEMERINTAH DAERAH

Dalam bab ini akan diuraikan beberapa contoh Perda yang usulan inisiatifnya berasal dan disusun oleh pemerintah daerah.

Contoh penyusunan Perda
Inisiatif Pemerintah Daerah

Perda penyusunan APBD

Perda tentang Pajak Daerah
dan Retribusi Daerah

Perda tentang rencana tata
ruang daerah

Perda tentang pembentukan
organisasi perangkat daerah

Secara lengkap, contoh penyusunan Perda wajib tersebut dijelaskan sebagai berikut.

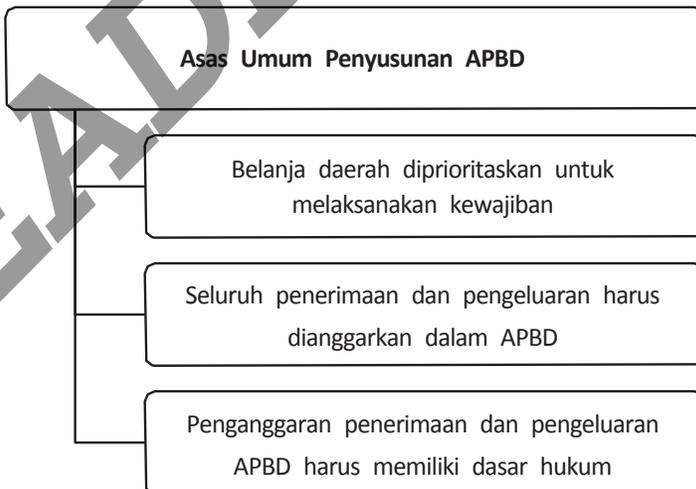
A. Penyusunan Perda tentang APBD

1. Asas umum

APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang terdiri atas:

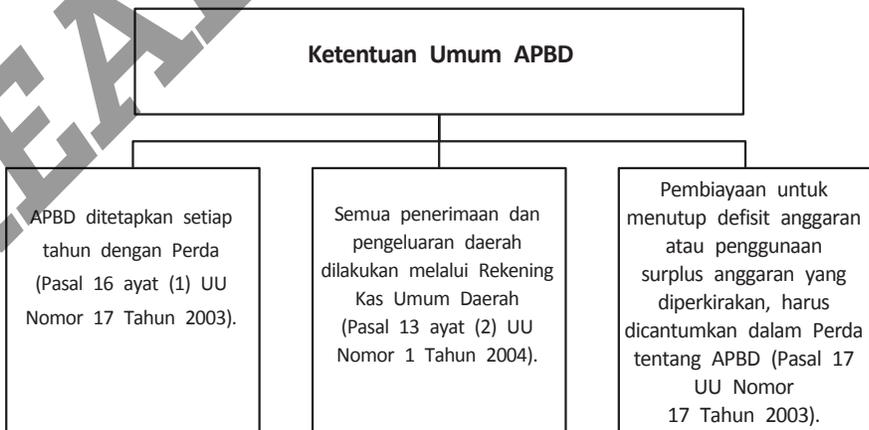
APBD
<ul style="list-style-type: none">• Anggaran pendapatan, mencakup pendapatan asli daerah dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.• Anggaran belanja, yang dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja.• Pembiayaan, untuk menutup defisit yang diperkirakan akan terjadi.

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kemampuan pendapatan daerah serta berpedoman pada rencana kerja pemerintahan daerah dengan memperhatikan asas umum penyusunan APBD yaitu:



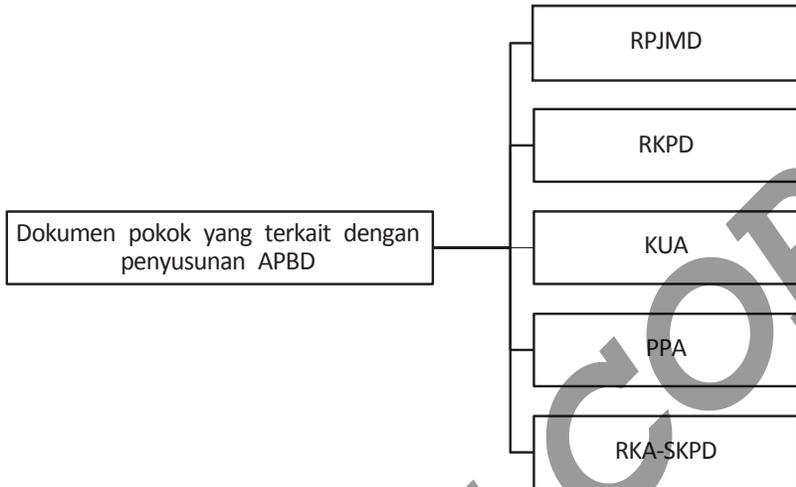
- a. Anggaran belanja daerah diprioritaskan untuk melaksanakan kewajiban pemerintahan daerah sebagaimana ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan, dengan memperhatikan prinsip pembiayaan sebagai berikut.
 - 1) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD.
 - 2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban APBN.
 - 3) Penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi yang penugasannya dilimpahkan kepada kabupaten/kota dan/atau desa, didanai dari dan atas beban APBD provinsi.
 - 4) Penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten/kota yang penugasannya dilimpahkan kepada desa, didanai dari dan atas beban APBD kabupaten/kota.
- b. Seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah, baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD.
- c. Penganggaran penerimaan dan pengeluaran APBD harus memiliki dasar hukum penganggaran.

Ketentuan umum mengenai APBD diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Beberapa ketentuan umum yang diatur dalam peraturan Perundang-undangan tersebut adalah sebagai berikut.



2. Proses Penyusunan Perda APBD

Beberapa dokumen pokok yang terkait dengan penyusunan APBD antara lain:



- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), yaitu dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun.
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), yaitu dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
- Kebijakan Umum APBD (KUA), yaitu dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun.
- Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA), yaitu program prioritas dan patokan batas maksimum anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD setelah disepakati dengan DPRD.
- Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD), yaitu dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD.

Tahapan penyusunan Perda APBD dimulai dari kegiatan penyiapan RaPerda APBD, sosialisasi, penyampaian ke DPRD, pembahasan, pengambilan keputusan, evaluasi dan penetapan APBD.

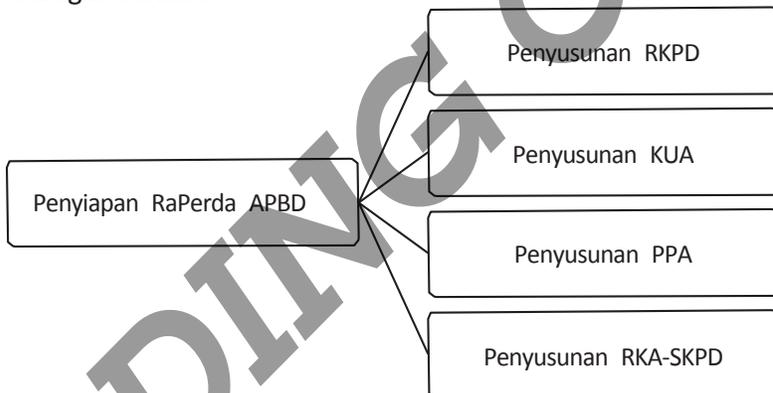
Perda APBD berfungsi sebagai dasar pelaksanaan anggaran yang secara teknis dijabarkan oleh pemerintah daerah dengan peraturan

kepala daerah. Adapun tahapan penyusunan APBD adalah sebagai berikut.

Tahapan Penyusunan APBD
<ul style="list-style-type: none"> • Penyiapan RaPerda APBD • Sosialisasi RaPerda APBD • Penyampaian RaPerda APBD • Pembahasan RaPerda APBD • Pengambilan keputusan bersama terhadap RaPerda APBD • Evaluasi dan penetapan RaPerda APBD

a. Penyiapan RaPerda APBD

Persiapan yang perlu dilakukan untuk penyusunan APBD adalah sebagai berikut:



1) Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Untuk penyusunan APBD. Pemerintah daerah menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. RKPD memuat:

- a) Rancangan kerangka ekonomi daerah.
- b) Prioritas pembangunan dan kewajiban daerah.
- c) Rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun partisipasi masyarakat.

Penyusunan RKPD diselesaikan dan ditetapkan dengan peraturan kepala daerah paling lambat akhir bulan Mei sebelum tahun anggaran berkenaan.

2) Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA).

Berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh menteri dalam negeri setiap tahun, pemerintah daerah menyusun rancangan Kebijakan Umum APBD, Rancangan KUA yang memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya.

Rancangan KUA disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD paling lambat pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan untuk dibahas dan kemudian disepakati menjadi KUA paling lambat minggu pertama bulan Juli tahun anggaran berjalan.

3) Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA).

Berdasarkan KUA yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah menyusun Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) untuk dibahas dan disepakati dengan DPRD. PPAS harus disepakati oleh pemerintah daerah dan DPRD paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan.

4) Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD).

Setiap tahun Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja. Di samping berisi rencana pendapatan, rencana belanja dan rencana pembiayaan, RKA-SKPD juga memuat informasi mengenai pemerintahan daerah, organisasi standar biaya, prestasi kerja yang akan dicapai dari program dan kegiatan. Berdasarkan RKA-SKPD, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD, menyiapkan RaPerda APBD sesuai dengan format yang sudah ditentukan dan dilengkapi dengan lampiran yang terdiri atas:

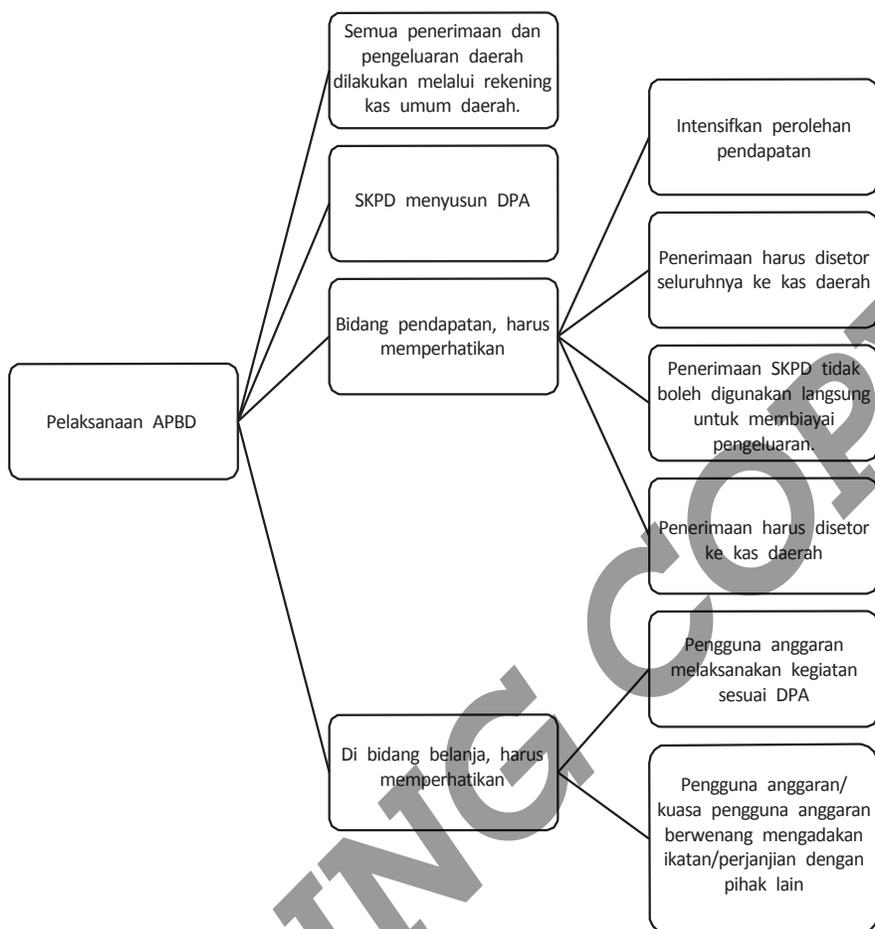
- a) Ringkasan APBD.
 - b) Ringkasan APBD menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi.
 - c) Rincian APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi pendapatan, belanja dan pembiayaan.
 - d) Rekapitulasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program dan kegiatan.
 - e) Rekapitulasi belanja daerah untuk keselarasan dan keterpaduan urusan pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara.
 - f) Daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan.
 - g) Daftar piutang daerah.
 - h) Daftar penyertaan modal (investasi) daerah.
 - i) Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah.
 - j) Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset lain-lain.
 - k) Daftar kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini.
 - l) Daftar dana cadangan daerah.
 - m) Daftar pinjaman daerah.
- b. Sosialisasi RaPerda APBD
- RaPerda APBD yang disusun oleh PPKD disampaikan kepada kepala daerah dan disosialisasikan kepada masyarakat sebelum disampaikan kepada DPRD. Sosialisasi RaPerda APBD bersifat memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah serta masyarakat dalam pelaksanaan APBD tahun anggaran yang direncanakan.
- c. Penyampaian RaPerda APBD
- Kepala daerah menyampaikan RaPerda APBD beserta lampirannya kepada DPRD paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun yang direncanakan.
- d. Pembahasan RaPerda APBD
- Pembahasan RaPerda APBD untuk mendapat persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah dilakukan dengan berpedoman pada KUA dan PPA yang telah disepakati bersama antara DPRD dan pemerintah daerah.

- e. Pengambilan keputusan bersama terhadap RaPerda APBD
Pengambilan keputusan terhadap RaPerda APBD dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Apabila DPRD sampai batas waktu tersebut di atas tidak menetapkan persetujuan bersama dengan kepala daerah terhadap RaPerda APBD, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan.
- f. Evaluasi dan Penetapan RaPerda APBD
RaPerda APBD yang telah disetujui bersama DPRD sebelum dan ditetapkan oleh kepala daerah terlebih dahulu harus dievaluasi oleh pemerintah, dengan prosedur sebagai berikut:
- 1) RaPerda APBD provinsi
 - a) RaPerda APBD provinsi yang telah disetujui bersama DPRD (dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD) sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada menteri dalam negeri untuk dievaluasi.
 - b) Menteri dalam negeri melakukan evaluasi atas RaPerda APBD (dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD) untuk tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur serta untuk meneliti sejauh mana APBD provinsi tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau Perda lainnya yang ditetapkan oleh kepala daerah dari provinsi bersangkutan.
 - c) Hasil evaluasi dituangkan dalam keputusan menteri dalam negeri dan disampaikan kepada gubernur paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya RaPerda dimaksud.
 - d) Apabila menteri dalam negeri menyatakan bahwa hasil evaluasi atas RaPerda APBD (dan rancangan Peraturan gubernur tentang penjabaran APBD) sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur menetapkan RaPerda dimaksud menjadi Perda dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD menjadi peraturan gubernur.

- e) Dalam hal menteri dalam negeri menyatakan bahwa hasil evaluasi atas RaPerda APBD (dan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD) bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
 - f) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh gubernur dan DPRD dan gubernur tetap menetapkan RaPerda APBD menjadi Perda APBD (dan rancangan peraturan gubernur tentang Penjabaran APBD menjadi Peraturan gubernur), menteri dalam negeri membatalkan Perda dan peraturan gubernur dimaksud dengan menerbitkan peraturan menteri dalam negeri sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.
- 2) RaPerda APBD kabupaten/kota:
Mengenai penyusunan dan evaluasi RaPerda APBD kabupaten/kota mutatis mutandis dengan penyusunan dan evaluasi RaPerda APBD provinsi.

3. Pelaksanaan APBD

Beberapa ketentuan pelaksanaan APBD yang diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu:



- a. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dilakukan melalui rekening kas umum daerah.
- b. Setelah APBD ditetapkan, kepala SKPD menyusun dokumen pelaksanaan anggaran berdasarkan alokasi yang ditetapkan oleh kepala daerah.
- c. Bidang pendapatan, harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut.
 - 1) Setiap SKPD yang mempunyai sumber pendapatan, wajib mengintensifkan perolehan pendapatan yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya.
 - 2) Penerimaan harus disetor seluruhnya ke kas daerah pada waktunya.
 - 3) Penerimaan SKPD tidak boleh digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran.

- 4) Penerimaan berupa komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa harus disetor ke kas daerah.
- d. Di bidang belanja, harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
- 1) Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melaksanakan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan.
 - 2) Untuk keperluan pelaksanaan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan.

B. Penyusunan Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

1. Asas umum

Pajak daerah adalah kontribusi wajib pajak kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Pada saat ini, dasar hukum yang dipakai dalam pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menggantikan UU Nomor 18 Tahun 1997 juncto UU Nomor 34 Tahun 2000. Selain itu, digunakan pula UU Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diganti UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan dan

UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Beberapa ketentuan yang diatur dalam peraturan Perundang-undangan tersebut adalah:

Ketentuan Umum
<ul style="list-style-type: none">• Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditetapkan dengan Perda• Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi• Tidak menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat mobilitas penduduk

- a. Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Perda (Pasal 95 ayat (1) dan Pasal 156 ayat (1) UU Nomor 28 Tahun 2009).
- b. Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 136 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004).
- c. Daerah dilarang menetapkan Perda tentang pendapatan yang:
 - 1) Menyebabkan ekonomi biaya tinggi.
 - 2) Menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan impor/ekspor. (Pasal 7 UU Nomor 33 Tahun 2004).

2. Proses Penyusunan RaPerda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD)

Penyusunan Perda PDRD diawali dengan penyusunan dan pembahasan RaPerda oleh pemerintah daerah dan DPRD. Dalam penyusunan RaPerda PDRD harus memperhatikan asas manfaat, efisiensi dan keadilan, serta memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan.

Dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah ditetapkan jenis-jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dapat dipungut oleh daerah provinsi dan kabupaten/kota, yaitu:

a. Jenis Pajak Daerah

Provinsi	Tarif Max	Kabupaten/Kota	Tarif Max
1. Pajak kendaraan bermotor.	2%	1. Pajak hotel.	10%
a. Kendaraan bermotor pribadi ke-1.	10%	2. Pajak restoran.	10%
b. Kendaraan bermotor pribadi ke-2.	1%	3. Pajak hiburan ditetapkan sebesar :	35%
c. Kendaraan angkutan umum, ambulans, lembaga sosial dan keagamaan, Pemerintah/ TNI/POLRI dan Pemda.	0,2%	a. Khusus hiburan pagelaran busana, kontes kecantikan, diskotek, karaoke, klub malam, permainan ketangkasan, panti pijat, mandi uap/ spa.	75%
d. alat berat dan alat besar.		b. Khusus hiburan kesenian/tradisional.	10%
2. Bea balik nama kendaraan bermotor	20%	4. Pajak reklame.	25%
a. penyerahan ke-1.	1%	5. Pajak penerangan jalan:	10%
b. penyerahan ke-2 dan seterusnya.	0,75%	a. Khusus penggunaan tenaga listrik dari sumber lain oleh industri, pertambangan minyak bumi dan gas alam.	3%
c. bagi alat berat dan besar tidak menggunakan jalan umum penyerahan ke-1.		b. Khusus penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri.	1,5%
d. bagi alat berat dan besar tidak menggunakan jalan umum penyerahan ke-2 dan seterusnya.	0,075%	6. Pajak mineral bukan logam dan batuan.	25%
3. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor.	10%	7. Pajak parkir.	30%
4. Pajak air permukaan.	10%	8. Pajak air tanah.	20%
5. Pajak rokok.	10%	9. Pajak sarang burung walet.	10%
		10. Pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan.	0,3%
		11. Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.	5%

b. Jenis Retribusi Daerah

Retribusi Jasa Umum	Retribusi Jasa Usaha	Retribusi Perizinan Tertentu
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelayanan kesehatan. 2. Pelayanan persampahan/kebersihan. 3. Penggantian biaya cetak KTP dan akte catatan sipil. 4. Pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat. 5. Pelayanan parkir di tepi jalan umum. 6. Pelayanan pasar. 7. Pengujian kendaraan bermotor. 8. Pemeriksaan alat pemadam kebakaran. 9. Biaya cetak peta. 10. Penyediaan dan/atau penyedotan kakus. 11. Pengolahan limbah cair. 12. Pelayanan tera/tera ulang. 13. Pelayanan pendidikan 14. Pengendalian menara telekomunikasi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemakaian kekayaan daerah. 2. Pasar grosir dan/atau pertokoan. 3. Tempat pelelangan. 4. Terminal. 5. Tempat khusus parkir. 6. Tempat penginapan/Persangrahan/villa. 7. Rumah potong hewan. 8. Tempat rekreasi dan olahraga. 9. Penyeberangan di air. 10. Penjualan produksi dan usaha daerah. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Izin mendirikan bangunan. 2. Izin tempat penjualan minuman beralkohol. 3. Izin gangguan. 4. Izin trayek. 5. Izin usaha perikanan.

UU Nomor 28 Tahun 2009 tidak memberikan kewenangan untuk menciptakan pajak daerah dan retribusi daerah jenis baru bagi provinsi/kabupaten/kota karena bersifat *close list* artinya daerah provinsi/kabupaten/kota hanya dapat membuat pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana telah diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 2009.

c. Materi Muatan Perda PDRD

Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah sekurang-kurangnya memuat materi dan mengatur ketentuan sebagaimana berikut.

Pajak Daerah	Retribusi Daerah
<p>Wajib:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nama, obyek dan pajak subyek daerah. 2. Dasar pengenaan dan tarif dan cara penghitungan pajak. 3. Wilayah pemungutan. 4. Masa pajak. 5. Penetapan. 6. Tata cara pembayaran dan penagihan. 7. Kedaluwarsa. 8. Sanksi administratif. 9. Tanggal mulai berlakunya. <p>Pilihan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemberian, pengurangan, keringanan dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak atau sanksinya. 2. Tata cara penghapusan piutang Pajak Daerah yang kedaluwarsa Asas timbal balik, berupa pemberian pengurangan, keringanan dan pembebasan pajak kepada kedutaan, konsulat dan perwakilan negara asing sesuai dengan kelaziman internasional. 	<p>Wajib:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nama, obyek dan subyek Retribusi Daerah. 2. Golongan Retribusi Daerah (jasa umum, jasa usaha atau perizinan tertentu). 3. Cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan. 4. Prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif Retribusi Daerah. 5. Struktur dan besarnya tarif Retribusi Daerah. 6. Wilayah pemungutan. 7. Penentuan pembayaran, tempat pembayaran, angsuran, dan penundaan pembayaran. 8. Sanksi administratif. 9. Penagihan. 10. Penghapusan piutang retribusi yang kedaluwarsa 11. Tanggal mulai berlakunya <p>Pilihan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Masa Retribusi Daerah. 2. Pemberian keringanan, pengurangan dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok Retribusi Daerah atau sanksinya. 3. Tata cara penghapusan piutang retribusi yang kedaluwarsa.

3. Proses Penetapan Perda PDRD

RaPerda tentang pajak daerah dan retribusi daerah (RaPerda PDRD) yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan pemerintah daerah memerlukan persetujuan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Adapun proses penetapan Perda PDRD yang diatur dalam pasal 185, Pasal 186 dan pasal 189 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut.

a. RaPerda PDRD provinsi:

- 1) RaPerda PDRD yang telah disetujui bersama, disampaikan oleh gubernur kepada menteri dalam negeri untuk dievaluasi, paling lambat 3 (tiga) hari sejak saat persetujuan.
- 2) Hasil evaluasi atas RaPerda PDRD tersebut dikoordinasikan oleh menteri dalam negeri dengan menteri keuangan.
- 3) Menteri Dalam Negeri menyampaikan hasil evaluasi atas RaPerda PDRD kepada gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya RaPerda dimaksud.
- 4) Apabila menteri dalam negeri menyatakan hasil evaluasi RaPerda sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur menetapkan RaPerda PDRD menjadi Perda PDRD.
- 5) Apabila menteri dalam negeri menyatakan hasil evaluasi RaPerda PDRD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
- 6) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh gubernur dan DPRD dan gubernur tetap menetapkan RaPerda PDRD menjadi Perda PDRD, menteri dalam negeri membatalkan Perda dimaksud.

b. Mekanisme penetapan RaPerda PDRD kabupaten/kota mutatis mutandis dengan mekanisme penetapan RaPerda PDRD provinsi. Berdasarkan proses tersebut di atas, maka ketentuan Pasal 78, Pasal 79 dan Pasal 80 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dapat sepenuhnya diterapkan terhadap penetapan Perda PDRD.

4. Evaluasi, Pembatalan, dan Pemberian Sanksi

Berdasarkan ketentuan Pasal 157 dan Pasal 158 UU Nomor 28 Tahun 2009 ditetapkan bahwa:

a. Evaluasi

1) Bagi provinsi

- a) RaPerda PDRD disampaikan kepada menteri dalam negeri dan menteri keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan bersama antara Gubernur dan DPRD provinsi.
- b) Menteri dalam negeri melakukan evaluasi terhadap RaPerda PDRD provinsi untuk menguji kesesuaian dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, kepentingan umum dan/atau peraturan Perundang-undangan lain yang lebih tinggi.
- c) Menteri dalam negeri berkoordinasi dengan menteri keuangan.

2) Bagi kabupaten/kota

- a) RaPerda PDRD disampaikan kepada gubernur dan menteri keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota.
- b) Gubernur melakukan evaluasi terhadap RaPerda PDRD kabupaten/kota untuk menguji kesesuaian dengan UU Nomor 28 Tahun 2009, kepentingan umum dan/atau peraturan Perundang-undangan lain yang lebih tinggi.
- c) Gubernur berkoordinasi dengan menteri keuangan

b. Pembatalan

- 1) Perda PDRD disampaikan kepada menteri dalam negeri dan menteri keuangan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak ditetapkan.
- 2) Dalam hal Perda PDRD bertentang dengan kepentingan umum dan/atau peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, pemerintah dapat membatalkan Perda dimaksud.

c. Pemberian sanksi

Dalam UU Nomor 28 Tahun 2009, dalam hal pemerintah daerah tidak menyampaikan RaPerda PDRD dan Perda PDRD sesuai waktu yang telah ditentukan dalam daerah dikenakan sanksi berupa

penundaan atau pemotongan dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil atau retribusi.

Setelah terbitnya ketentuan pasal 409 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 2015, ketentuan pasal 159 UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah itu dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan dikeluarkan PMK Nomor 17/PMK.07/2016 tentang Pencabutan PMK Nomor 11/PMK.07/2010.

Sebelumnya PMK Nomor 11 diterbitkan sebagai pelaksanaan atas ketentuan Pasal 159 UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Perda tentang pajak dan retribusi kini tidak akan dievaluasi oleh kementerian keuangan. Oleh karenanya, pemerintah daerah bisa terhindar sanksi pemotongan dana bagi hasil (DBH) dan Dana Alokasi umum (DAU).

Mekanisme evaluasi, pembatalan dan pemberian sanksi atas RaPerda dan Perda PDRD, didasarkan pada UU Nomor 28 Tahun 2009 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Beberapa kelemahan Perda PDRD yang sering dilakukan oleh daerah dan kemudian dibatalkan oleh pemerintah pusat antara lain:

Penyebab Kelemahan Perda PDRD
<ul style="list-style-type: none">• Pungutan daerah tumpang tindih dengan pungutan pusat.• Pungutan daerah merintang arus lalu lintas manusia, barang/jasa antar daerah.• Tarif ditetapkan dengan peraturan/keputusan kepala daerah.• Sumbangan pihak ketiga.

1) Pungutan daerah tumpang tindih dengan pungutan pusat.

Pajak daerah acapkali tumpang tindih dengan pajak pertambahan nilai yang merupakan pajak pusat dan retribusi acapkali tumpang tindih dengan penerimaan negara bukan pajak yang merupakan pungutan pusat.

- 2) Pungutan daerah merintangi arus lalu lintas manusia, barang/jasa antar daerah.

Pungutan atas lalu lintas orang, barang dan jasa yang dilakukan oleh pemerintah daerah akan menghambat kelancaran lalu lintas antardaerah dan menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Sebagian besar daerah melakukan pungutan atas pengiriman ternak, hasil bumi, hasil hutan dan hasil alam lainnya, baik yang berasal, masuk atau melintasi daerahnya.

- 3) Tarif ditetapkan dengan peraturan/keputusan kepala daerah.

Obyek, subyek dan tarif pajak daerah atau retribusi daerah harus ditetapkan dalam Perda dan tidak boleh didelegasikan kepada kepala daerah. Kecuali bagi peninjauan kembali tarif retribusi, dapat ditetapkan dengan peraturan kepala daerah dengan syarat tarif retribusi tersebut telah berjalan paling lama 3 (tiga) tahun dan memperhatikan indeks harga dan perkembangan ekonomi.

Pertimbangan dari ketentuan ini adalah untuk memberikan kepastian bagi masyarakat mengenai besarnya kewajiban yang harus dipenuhi.

- 4) Sumbangan pihak ketiga.

Pemerintah daerah acapkali menerbitkan Perda untuk memungut sumbangan dari pihak ketiga yang melakukan kegiatan tertentu. Sesuai ketentuan yang berlaku, daerah dilarang melakukan pungutan dengan nama atau bentuk lain selain yang telah ditetapkan dalam UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

C. Penyusunan Perda tentang Rencana Tata Ruang Daerah

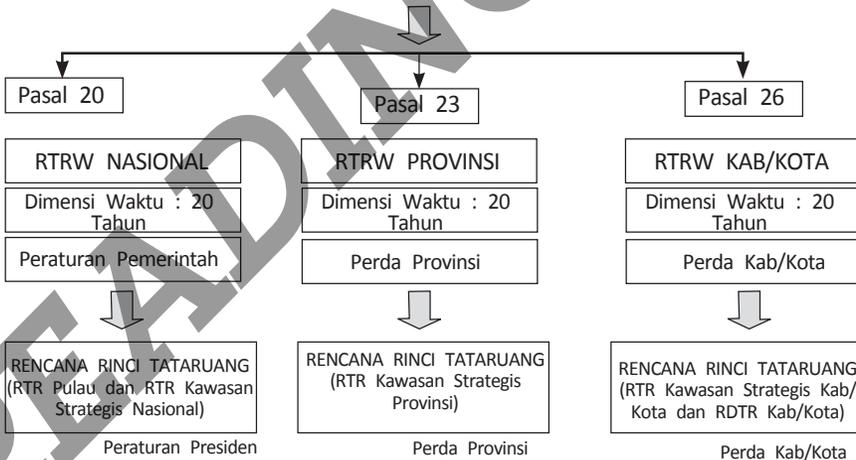
1. Susunan Hierarki Rencana Tata Ruang

Penataan ruang adalah suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Ruang dimaksud adalah ruang wilayah baik secara administratif maupun fungsional, pada lingkup nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Proses

tersebut merupakan suatu pendekatan dalam mewujudkan keterpaduan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna dan berhasil guna. UUD 1945 menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Perencanaan tata ruang merupakan komponen penting dalam proses penataan ruang karena dalam tahap inilah ditentukan alokasi peruntukan ruang beserta struktur ruang pada masa yang akan datang, sesuai dengan jangka waktu berlakunya rencana tata ruang. Terdapat 3 tingkatan perencanaan tata ruang yaitu rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Rencana tata ruang tersebut merupakan rencana umum tata ruang yang dapat dirinci ke dalam rencana rinci tata ruang sebagai perangkat operasional rencana umum dimaksud. secara skematik susunan hierarki rencana tata ruang dapat diilustrasikan sebagai berikut.

**LEGALISASI (PENETAPAN PRODUK HUKUM) RENCANA
TATA RUANG
UU NO.26 TAHUN 2007
TENTANG PENATAAN RUANG**



2. Dasar Hukum Peraturan Tata Ruang

Rencana tata ruang wilayah nasional (RTRWN) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, rencana rinci RTRWN ditetapkan dengan

Peraturan Presiden. rencana umum tata ruang provinsi dan rencana umum tata ruang kabupaten/kota beserta rencana perinciannya ditetapkan dengan Perda. Dasar hukum berkenaan dengan pengaturan rencana tata ruang daerah adalah :

- a. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 245, menyatakan bahwa:
RaPerda provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur.
- b. UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 18, yang menyatakan bahwa:
 - 1) *Penetapan RaPerda provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari menteri.*
 - 2) *Penetapan RaPerda kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari menteri setelah mendapatkan rekomendasi gubernur.*

Menteri yang dimaksud, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 4 *juncto* Pasal 9 ayat (1) adalah seorang menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang penataan ruang.

Menteri yang dimaksud dalam kedua UU tersebut berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia *juncto* Peraturan Presiden nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia, adalah Menteri Pekerjaan Umum.

3. Proses Penetapan RaPerda tentang Rencana Tata Ruang Daerah

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, proses penetapan RaPerda dapat dibedakan untuk proses penetapan Perda provinsi dan proses penetapan Perda kabupaten/kota.

- a. Proses penetapan RaPerda rencana tata ruang daerah provinsi
 - 1) RaPerda provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur dikoordinasikan dengan menteri pekerjaan umum yang kemudian dikembalikan kepada gubernur untuk dievaluasi oleh menteri dalam negeri.
 - 2) hasil evaluasi menteri dalam negeri akan menentukan apakah RaPerda tersebut sesuai atau tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - 3) RaPerda provinsi dapat ditetapkan menjadi Perda oleh gubernur apabila hasil evaluasi menyatakan bahwa RaPerda tersebut telah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - 4) Apabila RaPerda tersebut dianggap tidak sesuai, maka RaPerda tersebut perlu dilakukan penyempurnaan terlebih dahulu sebelum diserahkan kepada menteri dalam negeri untuk dievaluasi kembali kesesuaiannya.
 - 5) RaPerda yang dinyatakan tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak dilakukan penyempurnaan, apabila tetap ditetapkan menjadi Perda, menteri dalam negeri membatalkan Perda tersebut.
- b. Proses penetapan RaPerda rencana tata ruang daerah kabupaten/kota
Proses penetapan RaPerda rencana tata ruang daerah kabupaten/kota mutatis mutandis dengan proses penetapan RaPerda rencana tata ruang daerah provinsi.

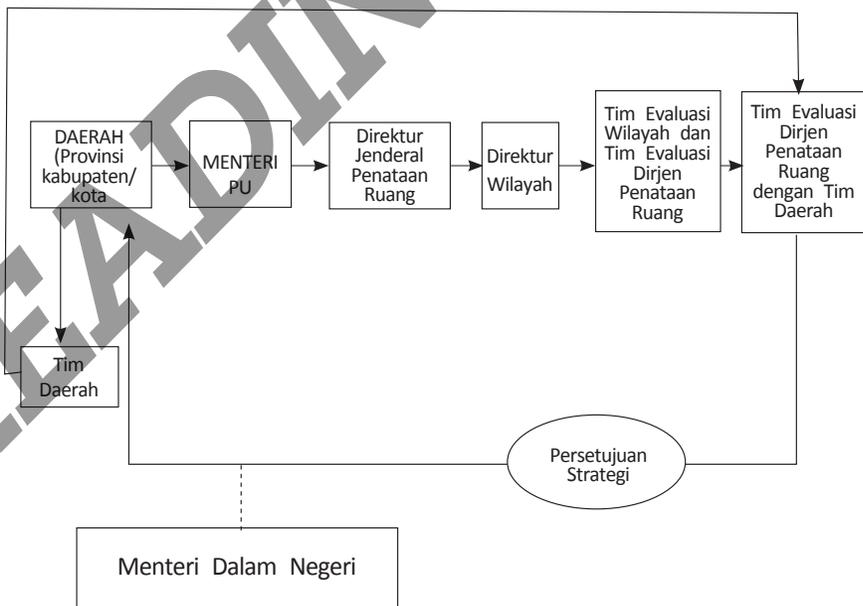
4. Persetujuan Substansi dalam Penetapan RaPerda tentang Rencana Tata Ruang Daerah

Persetujuan substansi merupakan persetujuan yang diberikan oleh menteri pekerjaan umum yang menyatakan bahwa RaPerda tentang rencana tata ruang wilayah dan rencana rinci tata ruang provinsi dan kabupaten/kota telah memenuhi kaidah teknis penataan ruang.

Dalam proses persetujuan substansi suatu RaPerda tentang rencana tata ruang daerah dilakukan koordinasi dengan instansi terkait baik di pusat maupun di daerah.

Menteri pekerjaan umum menetapkan peraturan menteri pekerjaan umum tentang Pedoman Persetujuan Substansi dalam Penetapan RaPerda tentang rencana tata ruang wilayah (RTRW) dan rencana rinci tata ruang provinsi dan kabupaten/kota.

Persetujuan substansi oleh Menteri Pekerjaan Umum diberikan setelah dilakukannya evaluasi terhadap materi muat RaPerda oleh tim evaluasi, hingga diselenggarakannya rapat koordinasi tim evaluasi dengan tim daerah untuk menghasilkan persetujuan substansi menteri pekerjaan umum prosedur dan proses pemberian persetujuan substansi oleh menteri pekerjaan umum dalam penetapan RaPerda tentang rencana tata ruang daerah dapat dilihat dalam bagan alir di bawah ini:



- a. Pokok materi muatan dan proses evaluasi terhadap RTRW provinsi sebagai RTRW provinsi sebagai berikut.

MUATAN YANG DIEVALUASI	PROSES EVALUASI
1. Evaluasi terhadap tujuan, kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah provinsi.	Dilakukan melalui penilaian kesesuaian dan kesinambungan tujuan, kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah provinsi terhadap tujuan, kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional.
2. Evaluasi terhadap rencana struktur ruang wilayah provinsi.	Dilakukan melalui penilaian keberadaan sistem nasional di dalam rencana tata ruang wilayah provinsi dan kesesuaian rencana struktur ruang wilayah provinsi terhadap rencana struktur ruang wilayah nasional.
3. Evaluasi terhadap rencana pola ruang wilayah provinsi.	Dilakukan melalui penilaian terhadap keberadaan kawasan lindung nasional dan strategis nasional di dalam rencana tata ruang wilayah provinsi dan kesesuaian
4. Evaluasi terhadap substansi rencana tata ruang wilayah provinsi yang menyangkut kepentingan nasional.	fungsi ruang wilayah provinsi terhadap fungsi ruang wilayah nasional dan kebijakan nasional.
5. Evaluasi terhadap arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi	Dilakukan melalui penilaian terhadap keberadaan aset-aset nasional yang berada pada wilayah provinsi dan hal-hal yang menyangkut kepentingan nasional.

MUATAN YANG DIEVALUASI	PROSES EVALUASI
<p>6. Evaluasi terhadap arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi</p>	<p>Dilakukan melalui penilaian kesesuaian indikasi program jangka menengah provinsi dengan indikasi program wilayah nasional.</p> <p>Dilakukan melalui penilaian kesesuaian dengan arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> Indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi. Arahan perizinan. Arahan insentif dan disinsentif. Arahan sanksi.

- b. Pokok materi muatan dan proses evaluasi terhadap RTRW kabupaten/kota, meliputi:

MUATAN YANG DIEVALUASI	PROSES EVALUASI
<ol style="list-style-type: none"> Evaluasi terhadap tujuan, kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten/kota. Evaluasi terhadap rencana struktur ruang wilayah kabupaten/kota. Evaluasi terhadap rencana pola ruang wilayah kabupaten/kota. 	<p>Dilakukan melalui penilaian kesesuaian dan kesinambungan tujuan, kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten/kota terhadap tujuan, kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional.</p> <p>Dilakukan melalui penilaian keberadaan sistem nasional di dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan kesesuaian rencana struktur ruang wilayah provinsi terhadap rencana struktur ruang wilayah nasional.</p>

MUATAN YANG DIEVALUASI	PROSES EVALUASI
4. Evaluasi terhadap substansi rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota yang menyangkut kepentingan nasional.	Dilakukan melalui penilaian terhadap keberadaan kawasan lindung nasional dan strategis nasional di dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan kesesuaian fungsi ruang wilayah provinsi terhadap fungsi ruang wilayah nasional dan kebijakan nasional.
5. Evaluasi terhadap arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.	Dilakukan melalui penilaian terhadap keberadaan aset-aset nasional yang berada pada wilayah kabupaten/kota dan hal-hal yang menyangkut kepentingan nasional.
6. Evaluasi terhadap arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota	<p>Dilakukan melalui penilaian kesesuaian indikasi program jangka menengah provinsi dengan indikasi program wilayah nasional.</p> <p>Dilakukan melalui penilaian kesesuaian dengan arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Indikasi arahan peraturan zonasi sistem kabupaten/kota. b. Arahan perizinan. c. Arahan insentif dan disinsentif. d. Arahan sanksi.

5. Sistematika RaPerda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

Dalam penyusunan RaPerda provinsi atau kabupaten/kota, setiap daerah akan memiliki substansi yang berbeda-beda sesuai dengan kondisi wilayahnya masing-masing. Berikut ini ialah contoh sistematika RaPerda kabupaten tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten:

KONSIDERANS

BAB I KETENTUAN UMUM

BAB II TUJUAN, KEBIJAKAN dan STRATEGI PENATAAN RUANG WILAYAH KABUPATEN

- Bagian Kesatu : Tujuan penataan ruang wilayah kabupaten.
Bagian Kedua : Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten

BAB III RENCANA STRUKTUR RUANG WILAYAH KABUPATEN

- Bagian Kesatu : Umum.
Bagian Kedua : Rencana pengembangan dan kriteria sistem perkotaan.
Paragraf 1 : Rencana pengembangan sistem perkotaan.
Paragraf 2 : Kriteria sistem perkotaan.
Bagian ketiga : Rencana pengembangan dan kriteria sistem jaringan transportasi.
Paragraf 1 : Rencana pengembangan sistem jaringan transportasi.
Paragraf 2 : Kriteria sistem jaringan transportasi.
Bagian keempat : Rencana pengembangan dan kriteria sistem jaringan energi dan kelistrikan.
Paragraf 1 : Rencana pengembangan sistem jaringan energi dan kelistrikan.
Paragraf 2 : Kriteria sistem jaringan energi dan kelistrikan.
Bagian kelima : Rencana pengembangan dan kriteria sistem jaringan telekomunikasi.
Paragraf 1 : Rencana pengembangan sistem jaringan telekomunikasi.
Paragraf 2 : Kriteria sistem jaringan telekomunikasi
Bagian keenam : Rencana pengembangan dan kriteria sistem jaringan sumber daya air.
Paragraf 1 : Rencana pengembangan sistem jaringan sumber daya air.
Paragraf 2 : Kriteria sistem jaringan sumber daya air.

BAB IV RENCANA POLA RUANG WILAYAH KABUPATEN.

- Bagian Kesatu : Umum.
- Bagian Kedua : Rencana pengembangan dan kriteria kawasan lindung.
- Paragraf 1 : Rencana pengembangan kawasan lindung.
- Paragraf 2 : Kriteria kawasan lindung.
- Bagian ketiga. : Rencana pengembangan dan kriteria kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis kabupaten.
- Paragraf 1 : Rencana pengembangan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis kabupaten.
- Paragraf 2 : Kriteria kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis kabupaten.

BAB V PENETAPAN KAWASAN STRATEGIS KABUPATEN

- Bagian kesat : Kriteria kawasan strategis kabupaten.
- Bagian kedua : Penetapan dan rencana pengembangan kawasan strategis kabupaten.

BAB VI ARAHAN PEMANFAATAN RUANG WILAYAH KABUPATEN (Berisi indikasi Program)

BAB VII ARAHAN PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG

- Bagian kesatu : Umum.
- Bagian kedua : Ketentuan umum peraturan zonasi.
- Paragraf 1 : Ketentuan peraturan zonasi untuk sistem perkotaan.
- Paragraf 2 : Ketentuan peraturan zonasi untuk sistem jaringan transportasi darat.
- Paragraf 3 : Ketentuan peraturan zonasi untuk sistem jaringan transportasi laut.
- Paragraf 4 : Ketentuan peraturan zonasi untuk sistem jaringan transportasi udara.
- Paragraf 5 : Ketentuan peraturan zonasi untuk sistem jaringan energi dan kelistrikan
- Paragraf 6 : Ketentuan peraturan zonasi untuk sistem jaringan telekomunikasi.

- Paragraf 7 : Ketentuan peraturan zonasi untuk sistem jaringan prasarana sumber daya air.
- Paragraf 8 : Ketentuan peraturan zonasi untuk kawasan lindung.
- Paragraf 9 : Ketentuan peraturan zonasi untuk kawasan budi daya.
- Bagian ketiga : Ketentuan perizinan.
- Bagian keempat : Ketentuan insentif dan disinsentif.
- Bagian kelima : Arahan sanksi.

BAB VIII PERAN MASYARAKAT

BAB IX KETENTUAN PERALIHAN

BAB X KETENTUAN PENUTUP/LAMPIRAN

D. Penyusunan Perda tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah

Berdasarkan peraturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka terdapat beberapa perubahan dan penyesuaian terhadap organisasi perangkat daerah kabupaten/kota sehingga perlu dilakukan perubahan. Selain itu PP Nomor 41 Tahun 2007 yang hingga saat ini mengatur pembentukan organisasi perangkat daerah dianggap belum cukup memberikan pedoman menyeluruh bagi penyusunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah yang menangani seluruh urusan pemerintahan.

Menurut UU tersebut, organisasi perangkat daerah kabupaten/kota terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan, lembaga lain, dan kecamatan. Penjelasan mengenai perangkat daerah kabupaten/kota dapat dibaca pada tulisan bentuk organisasi perangkat daerah.

Maka sesuai Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang merupakan pedoman baru sebagai pengganti PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang menyeluruh bagi penyusunan dan pengendalian

organisasi perangkat daerah yang dapat menangani seluruh urusan pemerintah pada prinsipnya dimaksudkan memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah sesuai dengan UU nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 232 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Presiden pada tanggal 15 Juni 2016 telah menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor (PP) 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Dalam PP itu dijelaskan, bahwa perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Pembentukan perangkat daerah, meliputi:

- Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- Intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah.
- Efisiensi.
- Efektivitas.
- Pembagian habis tugas
- Rentang kendali.
- Tata kerja yang jelas.
- Fleksibilitas.

Pembentukan dan susunan perangkat daerah ditetapkan dengan Perda, yang berlaku setelah mendapat persetujuan dari menteri dalam negeri bagi perangkat daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten/kota sesuai bunyi Pasal 3 ayat (1) dan (2) PP tersebut.

Menteri atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, lanjut PP ini, menyampaikan jawaban menyetujui seluruhnya atau menyetujui dengan perintah perbaikan Perda kepada gubernur atau bupati/wali kota paling lambat 15 (lima belas) Hari sejak diterimanya Perda. Sedangkan dalam Pasal 3 ayat (6) PP tersebut apabila dalam waktu 15 (lima belas) Hari, menteri dalam negeri atau gubernur sebagai

wakil pemerintah pusat tidak memberikan jawaban, Perda sebagaimana dimaksud dianggap telah mendapat persetujuan.

Ditegaskan dalam PP ini, dalam hal menteri dalam negeri atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menyetujui dengan perintah perbaikan, maka Perda tersebut harus disempurnakan oleh kepala daerah bersama DPRD sebelum diundangkan.

Adapun dalam hal kepala daerah mengundang Perda yang tidak mendapat persetujuan dari menteri dalam negeri bagi perangkat daerah provinsi dan dari Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten/kota atau Perda tidak disempurnakan oleh kepala daerah bersama DPRD sebagaimana dimaksud, maka menteri dalam negeri atau gubernur membatalkan Perda sebagaimana dimaksud.

Perangkat daerah provinsi terdiri dari:

- Sekretariat Daerah.
- sekretariat DPRD
- inspektorat.
- dinas.
- Badan

Perangkat Daerah kabupaten/kota, terdiri dari:

- Sekretariat daerah
- Sekretariat DPRD.
- Inspektorat.
- Dinas.
- Badan.
- Kecamatan

PP Nomor 18 Tahun 2016 ini juga menegaskan, untuk meningkatkan kualitas pelayanan perizinan dan non perizinan kepada masyarakat, daerah membentuk unit pelayanan terpadu satu pintu daerah provinsi yang melekat pada dinas daerah provinsi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal.

Pelimpahan kewenangan pelayanan perizinan dan non perizinan kepada unit pelayanan terpadu satu pintu sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan peraturan gubernur.

Dalam rangka menunjang kelancaran pelaksanaan pelayanan terpadu satu pintu sebagaimana dimaksud, menurut PP ini, pada bidang yang menyelenggarakan pelayanan terpadu satu pintu dapat dibentuk tim teknis sesuai kebutuhan.

Demikian juga pada dinas daerah provinsi, menurut PP ini, dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas daerah provinsi untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu.

Pembentukan unit pelaksana teknis dinas daerah provinsi sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan peraturan gubernur setelah dikonsultasikan secara tertulis kepada menteri dalam negeri.

Selain unit pelaksana teknis dinas daerah provinsi sebagaimana dimaksud, terdapat unit pelaksana teknis dinas daerah provinsi di bidang kesehatan berupa rumah sakit daerah provinsi sebagai unit organisasi bersifat fungsional dan unit layanan yang bekerja secara profesional, dan dipimpin oleh direktur.

Menurut PP ini, pembentukan dan susunan perangkat daerah bagi daerah provinsi baru yang belum memiliki anggota DPRD, ditetapkan dengan peraturan gubernur setelah mendapat persetujuan menteri dan pertimbangan tertulis dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang aparatur negara.

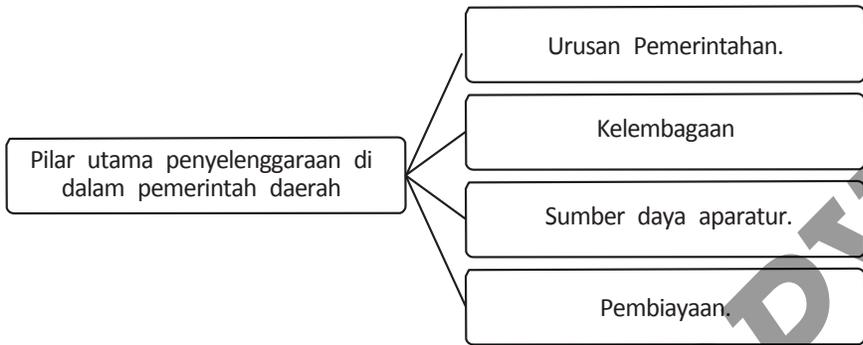
Pembentukan dan susunan perangkat daerah bagi daerah kabupaten/kota baru yang belum memiliki anggota DPRD, ditetapkan dengan peraturan bupati/wali kota setelah mendapat persetujuan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

PP ini juga menegaskan, ketentuan dalam PP ini berlaku juga bagi daerah yang memiliki status istimewa atau otonomi khusus, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam peraturan Perundang-undangan daerah istimewa atau khusus.

Perubahan ini berdampak pada peraturan Perundang-undangan di daerah. Peraturan daerah kabupaten/kota yang memuat kewenangan lama harus segera dicabut. Peraturan daerah provinsi yang belum mengakomodasi kewenangan baru harus direvisi.

Terkait dengan Perda tentang pembentukan organisasi perangkat daerah yang selalu mengalami perubahan dikarenakan kondisinya mengharuskan adanya perubahan seperti sosial, politik, terutama secara politik yang terkait dengan perubahan sistem pemerintahan pusat.

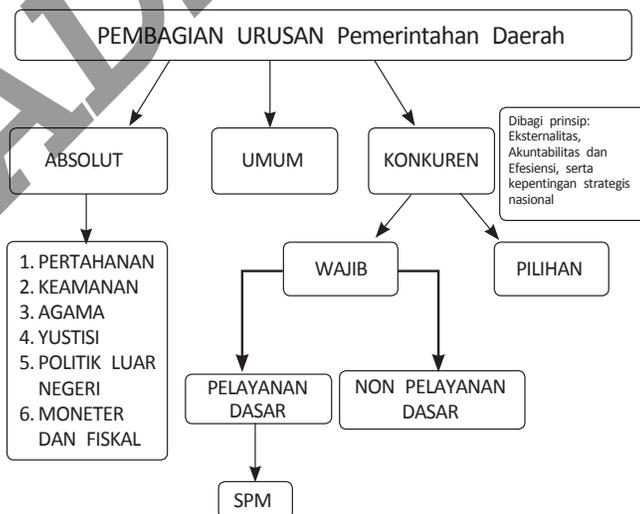
Ada 4 (empat) pilar utama penyelenggaraan di dalam pemerintah daerah, yaitu:

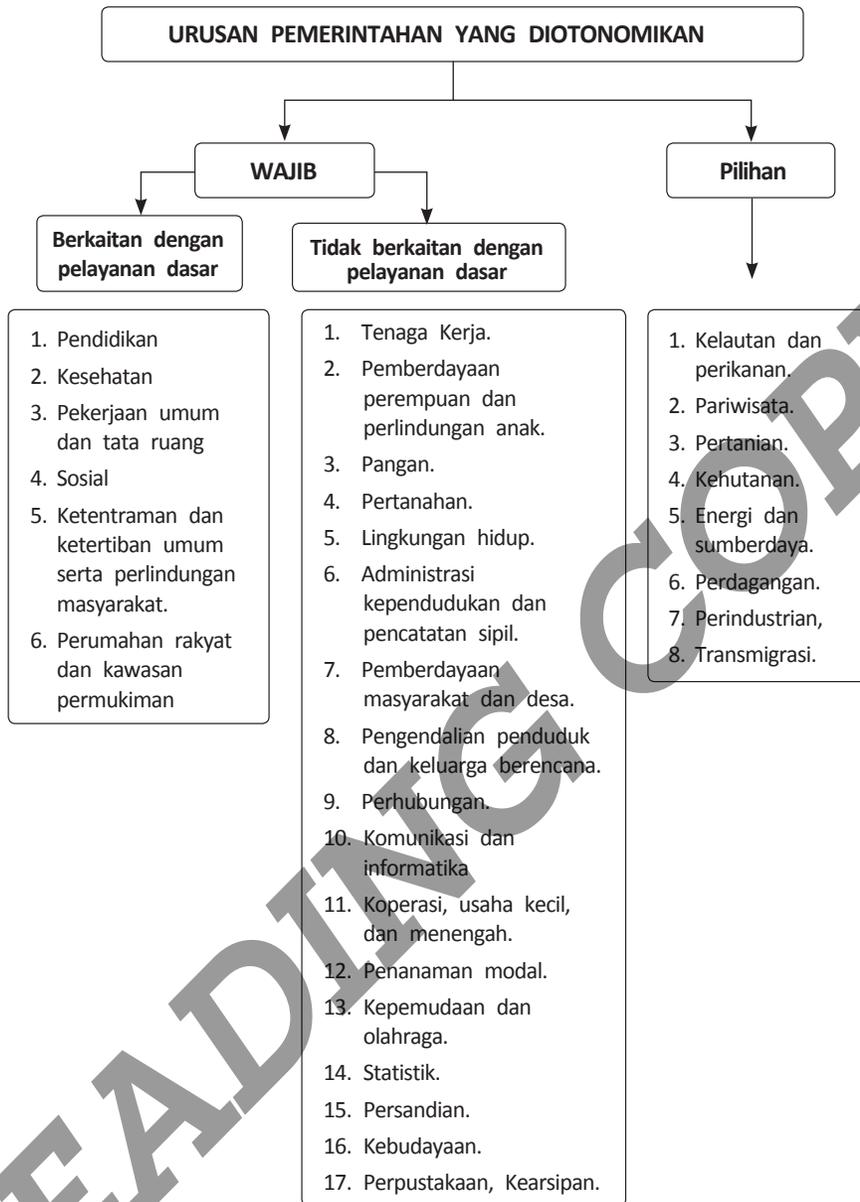


1. Urusan Pemerintahan

Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014, klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pembagian urusan pemerintahan dapat digambarkan sebagai berikut.





Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.

a. Urusan Pemerintahan Wajib

Urusan pemerintah wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah terbagi menjadi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota sebagaimana disebutkan di atas didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah:

- 1) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara.
- 2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara.
- 3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara.
- 4) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat.
- 5) Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi adalah:

- 1) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota.
- 2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota.
- 3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota.
- 4) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah:

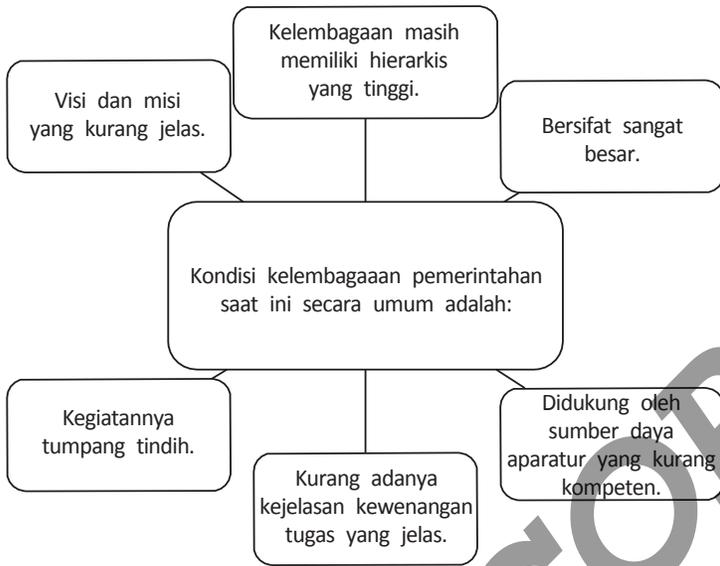
- 1) Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota.
- 2) Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota.

- 3) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota.
 - 4) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.
- b. Urusan Pemerintahan Pilihan
- Ketentuan mengenai pembagian urusan pemerintahan daerah dan pemerintah pusat dalam urusan pilihan adalah sebagai berikut.
- 1) Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
 - 2) Urusan pemerintahan bidang kehutanan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.
 - 3) Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan pemerintah pusat.
 - 4) Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.

2. Kelembagaan

Perubahan struktur organisasi perangkat daerah pada pemerintahan daerah kabupaten/kota merupakan hal yang tidak terelakkan. Demikian pula halnya dengan pemerintahan daerah propinsi. Meskipun tidak mengubah struktur organisasi perangkat daerah, penambahan kewenangan tersebut berdampak pada perubahan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah di bawahnya. Pergerakan kelembagaan organisasi perangkat daerah tersebut, berdampak pada mobilisasi sumber daya baik manusia, sarana dan prasarana serta pendanaan. Hal ini lah yang cukup merepotkan pemerintahan daerah. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan perintah bahwa mobilisasi sumber daya tersebut harus sudah selesai dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak diundangkan.

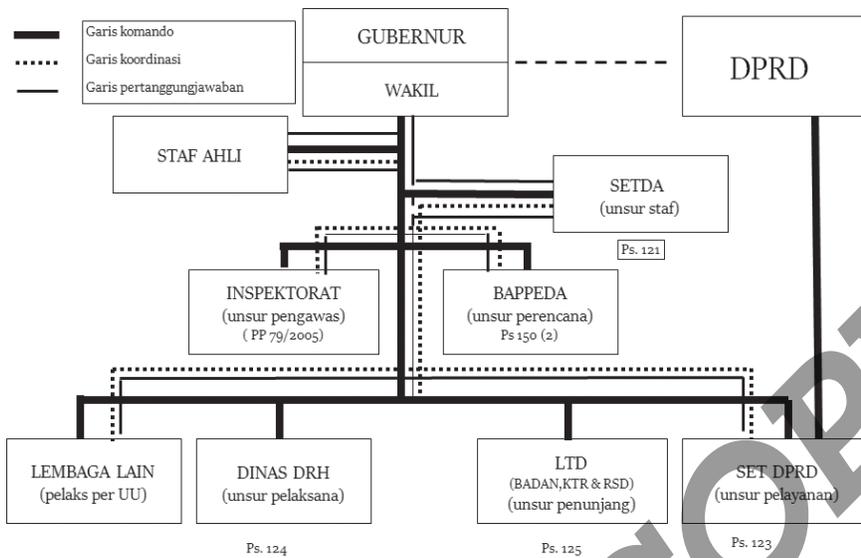
Untuk melaksanakan amanat tersebut pemerintah mengeluarkan PP nomor 18 tentang Perangkat Daerah. Hal tersebut berdampak pada penyediaan anggaran, SDM, sarana dan prasarana dan sebagainya.



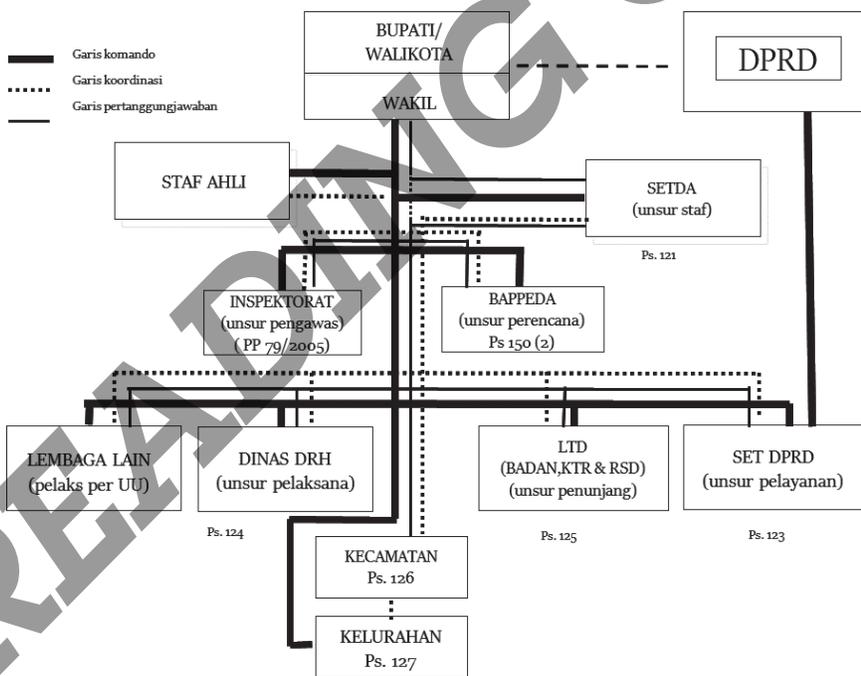
Oleh karena itu, pemerintah perlu memberikan pemahaman/ garis-garis/ batas-batas terhadap pembentukan kelembagaan termasuk menambah dan mengurangi besaran kelembagaan yang diperlukan.

Masing-masing urusan pada prinsipnya tidak mutlak dibentuk dalam lembaga tersendiri, namun sebaiknya masing-masing urusan dapat dikembangkan atau dibentuk lebih dari satu lembaga perangkat daerah sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi, kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing.

Uraian berikut pola organisasi perangkat daerah provinsi dan kabupaten/kota serta klasifikasi besaran perangkat daerah berdasarkan beberapa variabel sesuai peraturan dan perundangan yang berlaku:



Pola organisasi perangkat daerah provinsi



Pola organisasi perangkat daerah kabupaten/kota.

Ketika organisasinya sudah tertata baik sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah/kemampuan daerah, maka persoalan berikutnya adalah terkait dengan penyediaan SDM aparturnya.

3. Sumber Daya Aparatur

Perubahan sistem politik dalam rangka rekrutmen pimpinan politik di daerah/pejabat politik di daerah yang namanya kepala daerah, maka persoalan SDM aparatur adalah menjadi sesuatu yang perlu mendapat perhatian.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang telah disahkan dan diundangkan oleh pemerintah pada tanggal 15 Januari 2014 yang lalu, muncul untuk mengakomodasi paradigma baru serta pembaharuan dan perubahan dalam manajemen sumber daya aparatur sipil negara dan daerah. UU tersebut merupakan landasan dalam membuat kebijakan daerah dalam aparatur daerah. Karena UU tersebut memuat ketentuan-ketentuan mengenai norma-norma dasar, etika profesi untuk aparatur sipil negara, kualifikasi dan standar kompetensi untuk tiap-tiap jabatan dalam profesi aparatur sipil negara, pengadaan, pembinaan, pemberhentian, penggajian dan kesejahteraan, dan penyelesaian sengketa antara pegawai dan atasan, serta tata kelembagaan yang mengatur profesi tersebut.

4. Pembiayaan

Permasalahan kemampuan pemerintah daerah adalah terbatasnya anggaran untuk membiayai belanja pegawai daerah di dalam APBD. Untuk mengatasi hal tersebut adalah strategi yang perlu dikembangkan adalah dengan menggunakan sistem prioritas. Sistem prioritas adalah penyelesaian persoalan-persoalan yang berkembang di daerah yang mempunyai target penyelesaian 5 tahun untuk kepala daerah yang masih menjabat dan melaksanakan program yang telah di buat.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah daerah Republik Indonesia Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dengan belanja daerah.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa pembiayaan daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

READING COPY

BAB XII

EVALUASI RAPERDA, PEMBATALAN, PENYEBARLUASAN DAN PENEGAKAN PERDA

A. Evaluasi RaPerda

RaPerda yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi menteri dalam negeri sebelum ditetapkan oleh kepala daerah.

Kepala daerah menyampaikan RaPerda yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah kepada menteri dalam negeri untuk dievaluasi sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.

Selain RaPerda tentang APBD, kepala daerah juga menyampaikan rancangan peraturan kepala daerah tentang:

1. Penjabaran APBD.
2. Penjabaran perubahan APBD.
3. Penjabaran pertanggungjawaban APBD.

Evaluasi RaPerda yang berkaitan dengan APBD, dilakukan terhadap materi muatan, teknik penyusunan dan bentuk RaPerda. Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap Perda provinsi seperti RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Evaluasi RaPerda provinsi tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dilakukan dengan berkoordinasi kepada Menteri Keuangan dan untuk evaluasi RaPerda tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

RaPerda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi lebih dulu dari Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Dalam melakukan evaluasi RaPerda provinsi/kabupaten/kota tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri serta berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, demikian juga untuk urusan pemerintahan tata ruang daerah.

Hasil evaluasi RaPerda provinsi/kabupaten/kota dan jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan Perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perkada. Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perda berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap asas pembentukan dan materi muatan.

B. Pembatalan Perda

Perkembangan produk hukum kebijakan daerah setelah era reformasi, semakin menyemarakkan politik dan sengketa hubungan pemerintah daerah dengan pusat. Pengaturan tentang sumberdaya dan aset negara

di daerah semakin carut marut, manakala kewenangan untuk mengatur sendiri daerahnya dijadikan alat kekuasaan daerah atas sumber-sumber aset publik. Persoalan meluas dan menjadikan sumber daya alam dan rakyat sebagai obyek eksploitasi pendapatan daerah. Dalam hukum nasional,antisipasi pada persoalan ini telah diatur dalam tata hukum dan perundangan yang berlaku.

Gubernur wajib menyampaikan Perda dan peraturan gubernur kepada menteri dalam negeri paling lama 7 hari setelah ditetapkan. gubernur yang tidak menyampaikan Perda tersebut kepada menteri dalam negeri dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis. Bupati/walikota wajib menyampaikan Perda kabupaten/kota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat paling lama 7 hari setelah ditetapkan. Bupati/walikota yang tidak menyampaikan Perda kabupaten/kota tersebut kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud pada dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Perda dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan, yang meliputi:

1. Terganggunya kerukunan antar warga masyarakat.
2. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik.
3. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum.
4. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
5. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan dan gender.

Perda provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh menteri dalam negeri.

Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Dalam hal gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak membatalkan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan

yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, menteri dalam negeri membatalkan peraturan tersebut. Pembatalan Perda dan peraturan gubernur ditetapkan dengan keputusan menteri dalam negeri.

Pembatalan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama bupati/walikota mencabut Perda dimaksud.

Dalam hal penyelenggara pemerintahan provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan tersebut dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan Perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada presiden paling lambat 14 hari sejak keputusan pembatalan Perda tersebut diterima.

Dalam hal penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan tersebut dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan Perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada menteri dalam negeri paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda tersebut diterima.

Penyelenggara pemerintahan daerah yang masih memberlakukan Perda yang dibatalkan oleh menteri dalam negeri atau oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dikenai sanksi, berupa:

1. Sanksi Administratif.

Sanksi administratif dikenai kepada kepala daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan Perundang-undangan selama 3 bulan.

2. Sanksi Penundaan Evaluasi RaPerda

Sanksi tidak diterapkan pada saat penyelenggara pemerintahan daerah masih mengajukan keberatan kepada presiden dan kepada menteri dalam negeri. Dalam hal penyelenggara pemerintahan daerah masih memberlakukan Perda mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang dibatalkan oleh menteri atau dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, akan dikenai sanksi.

C. Penyebarluasan Pembentukan Perda

Pasal 52 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan: *“Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan di bawahnya yang telah diundangkan dalam berita daerah.”*

Yang dimaksud dengan “menyebarluaskan”, adalah serangkaian kegiatan yang dilaksanakan agar khalayak ramai mengetahui peraturan Perundang-undangan di daerah yang bersangkutan dan mengerti/memahami isi serta maksud yang terkandung di dalamnya. Penyebarluasan dapat dilakukan melalui media elektronik seperti Televisi Republik Indonesia dan Radio Republik Indonesia, stasiun daerah, atau media cetak yang terbit di daerah yang bersangkutan.

Dengan telah dilakukannya pengundangan dan kemudian penyebarluasan suatu Perda, maka pemerintah daerah telah memenuhi kewajibannya melakukan keterbukaan dalam pembentukan Perda.

DPRD dan kepala daerah wajib melakukan penyebarluasan sejak penyusunan program pembentukan Perda, penyusunan dan pembahasan RaPerda. Penyebarluasan program pembentukan Perda dilakukan bersama oleh DPRD dan kepala daerah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani pembentukan Perda. Penyebarluasan RaPerda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD.

Penyebarluasan RaPerda yang berasal dari kepala daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

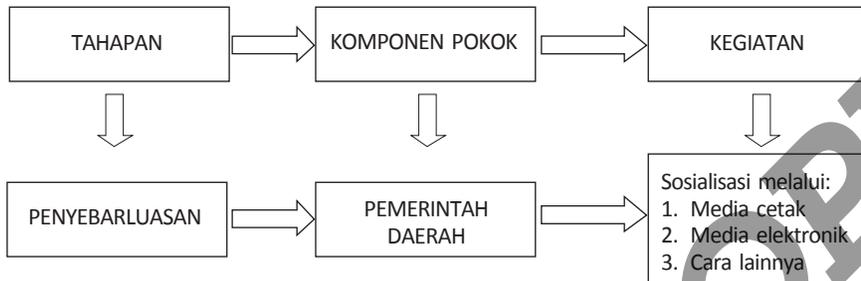
Kepala daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam lembaran daerah dan perkara yang telah diundangkan dalam berita daerah.

Kepala daerah yang tidak menyebarluaskan Perda dan perkara yang telah diundangkan pada dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh menteri dalam negeri untuk provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk kabupaten/kota.

Dalam hal teguran tertulis telah disampaikan 2 kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan

yang dilaksanakan oleh kementerian dalam negeri serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.

Gambaran umum tahapan penyebarluasan Perda adalah sebagai berikut.



D. Penegakan Perda

Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

Satuan polisi pamong praja mempunyai kewenangan:

1. Melakukan tindakan penertiban non-yustisi terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.
2. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
3. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda/Perkada.
4. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan/atau Perkada.

Polisi pamong praja adalah jabatan fungsional pegawai negeri sipil yang penetapannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.

Polisi pamong praja diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan dan harus mengikuti pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional.

Kementerian dalam negeri melakukan pendidikan dan pelatihan teknis dan fungsional dan dapat berkoordinasi dengan Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung. Polisi pamong praja yang memenuhi persyaratan dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai satuan polisi pamong praja diatur dengan peraturan pemerintah.

E. Pejabat Penyidik

Penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh pejabat penyidik sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.

Selain pejabat penyidik dapat ditunjuk penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.

Penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) menyampaikan hasil penyidikan kepada penuntut umum dan berkoordinasi dengan penyidik kepolisian setempat. Penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh penuntut umum sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.

READING COPY

BAB XIII

KELEMAHAN PEMBENTUKAN PERDA DAN PENINGKATAN KAPASITAS FUNGSI DPRD

A. Kelemahan Fungsi Pembentukan Perda oleh DPRD

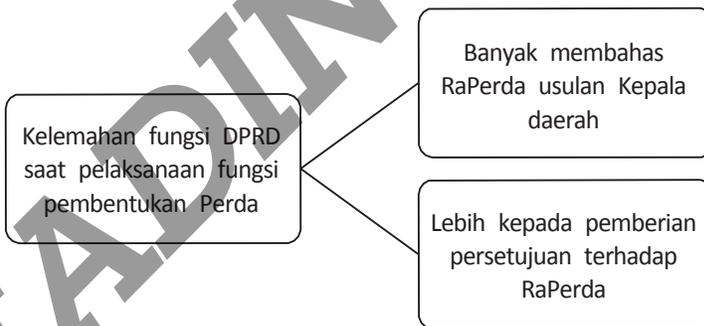
Kelemahan fungsi pembentukan Perda oleh DPRD

- Minimnya Perda usulan inisiatif DPRD.
- Minimnya potensi peran DPRD dalam penyusunan Perda.
- Kelemahan pelaksanaan fungsi pembentukan Perda.
- kelemahan dalam Perencanaan RaPerda.
- belum optimalnya DPRD dalam penyusunan RaPerda.
- Tidak dilakukannya sosialisasi RaPerda.
- Tidak optimalnya pembahasan RaPerda.
- tidak maksimalnya penetapan dan pengesahan pengundangan Perda

1. Minimnya Perda Usulan Inisiatif DPRD

Secara empirik, pelaksanaan fungsi pembentukan Perda DPRD belum membuahkan hasil yang menggembirakan bagi masyarakat. Hal ini tergambar dari berbagai Perda yang telah terimplementasi, belum signifikan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat untuk lebih hidup lebih sejahtera. Kendatipun terdapat beberapa daerah yang berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari tindakan kebijakan dalam bentuk pelaksanaan Perda.

Dari sisi usulan inisiatif DPRD, masih sangat sedikit Perda yang bersumber dari hasil usulan inisiatif DPRD. Bahkan secara nasional, rata-rata jumlah Perda yang bersumber dari usulan inisiatif DPRD masih berkisar di bawah dari 5%. Artinya, terdapat 95% Perda adalah hasil dari usulan inisiatif kepala daerah (Data Kementerian Dalam Negeri 2015). Kondisi ini sangat memprihatinkan. Sebagai gambaran bahwa DPRD belum efektif dan belum optimal melaksanakan fungsi pembentukan Perda. Kendatipun Perda hasil dari usulan inisiatif DPRD masih sangat minim, dari sisi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam skala nasional tetap terselenggara berdasarkan Perda yang berhasil dibahas dan ditetapkan DPRD bersama kepala daerah. Artinya, posisi DPRD lebih pada pelaksanaan fungsi pembentukan Perda dalam bentuk:



- a. Membahas RaPerda yang disulkan oleh kepala daerah dengan cara mencermati, mengoreksi, klarifikasi, usul perbaikan terhadap RaPerda.
- b. Memberi persetujuan terhadap RaPerda untuk ditetapkan menjadi Perda. Pada posisi pelaksanaan fungsi pembentukan Perda DPRD yang masih terbatas pada membahas dan memberikan persetujuan terhadap RaPerda menjadi Perda, memberi gambaran bahwa kinerja

DPRD dinilai sudah cukup berperan walaupun belum masuk pada kategori kinerja tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akan tetapi sebagai negara yang menerapkan prinsip pemerintahan demokratis dalam berbagai aspek kehidupan, efektivitas demokrasi dengan ditentukan oleh beroperannya institusi demokrasi termasuk DPRD secara optimal dalam hal melahirkan berbagai kebijakan dan program pembangunan yang efektif memajukan daerah dan mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Hanya dengan cara demikian, kehadiran institusi demokrasi termasuk DPRD berkorelasi positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat dan bukan sebaliknya.

2. Minimnya Potensi Peran DPRD dalam Penyusunan Perda

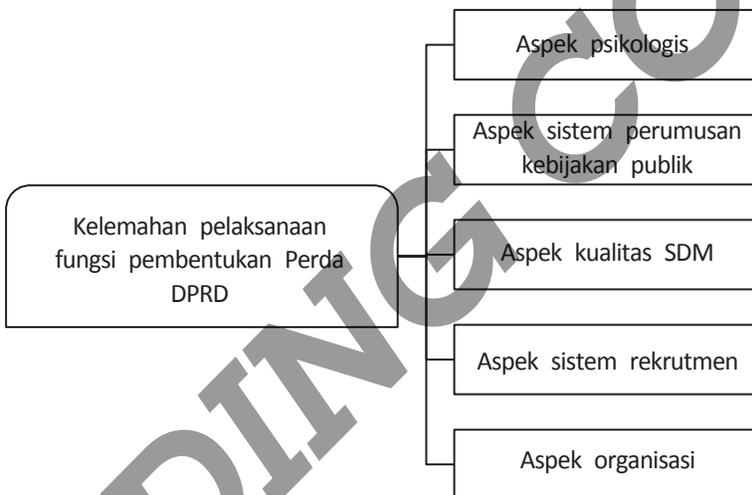
Kesadaran tentang besarnya potensi DPRD ini perlu ditingkatkan oleh para anggota DPRD, mengingat banyak yang dapat dilakukan oleh DPRD dalam mengawal penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jumlah anggota DPRD yang cukup banyak minimal 20 orang dan maksimal 50 orang bagi anggota DPRD kabupaten/kota. Jumlah minimal 35 orang dan maksimal 100 orang bagi anggota DPRD provinsi, merupakan jumlah yang cukup signifikan untuk berbuat melahirkan kebijakan dan program pembangunan daerah yang berorientasi pada upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam pembuatan Perda, DPRD berada pada posisi tawar (*bargaining position*) yang sangat menentukan substansi Perda sebagai dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Posisi tawar DPRD yang sangat menentukan ini, didasarkan pada peraturan Perundang-undangan tentang tata tertib DPRD bahwa hampir semua fraksi di DPRD mengutus wakil secara berimbang menjadi panitia khusus pansus pembahasan RaPerda menjadi Perda bersama Kepala daerah. Artinya, komposisi keanggotaan pansus dalam pembahasan Perda secara kuantitatif didominasi oleh anggota DPRD. Dengan demikian, posisi strategis ini perlu dimainkan oleh DPRD untuk melakukan penajaman bahkan perubahan fundamental terhadap RaPerda yang diajukan kepala daerah yang secara substansi belum berorientasi pada percepatan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Senjata ampuh yang digunakan DPRD dalam membahas RaPerda adalah aspirasi rakyat yang

diperoleh melalui penjangkaran aspirasi pada masa reses. Aspirasi yang diterima dari hasil pengaduan masyarakat kepada DPRD. Atas dasar itu, berbagai koreksi dan pencermatan terhadap RaPerda agar dapat menghasilkan Perda yang efektif pro rakyat. Hal ini menjadi kebutuhan untuk dilakukan oleh DPRD yang diwakili oleh anggota fraksi dalam membahas RaPerda menjadi Perda.

3. Kelemahan Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Perda

Kelemahan pelaksanaan fungsi pembentukan Perda DPRD yang belum mencapai hasil optimal disebabkan oleh beberapa hal antara lain:



- a. Pada aspek psikologis, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah secara kolektif belum memiliki kesadaran kolektif yang tinggi untuk mengawal penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat, hal ini disebabkan perilaku anggota DPRD masih diwarnai oleh kepentingan partai politik, yang pada tataran empirik tidak berkorelasi positif dengan kepentingan dan kebutuhan rakyat. Dalam kondisi ini, anggota DPRD memerlukan waktu yang cukup lama untuk melakukan penyesuaian dalam upaya membangun kesadaran kolektif sebagai institusi perwakilan rakyat bukan perwakilan partai

politik, yang memiliki komitmen memperjuangkan aspirasi rakyat yakni kepentingan dan kebutuhan masyarakat (*public interest*).

- b. Pada aspek sistem perumusan kebijakan publik yakni Perda yang dilakukan bersama DPRD dan kepala daerah, ternyata perwakilan DPRD adalah representasi unsur fraksi dan bukan representasi alat kelengkapan DPRD seperti unsur pimpinan, unsur badan musyawarah, unsur komisi, badan program pembentukan Perda, unsur badan anggaran, unsur badan kehormatan dan unsur alat kelengkapan lain yang diperlukan. Akibatnya, berbagai pandangan anggota pansus yang membahas RaPerda lebih pada pandangan fraksi sebagai perpanjangan partai politik, bukan pandangan alat kelengkapan DPRD sebagai perpanjangan perwakilan suara rakyat. Implikasinya, kepentingan partai politik yang mendominasi dalam pembahasan RaPerda menjadi Perda.
- c. Pada aspek kualitas sumber daya manusia anggota DPRD berdasarkan data Komisi Pemilihan Umum (KPU) rata-rata secara nasional berpendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA). Hal tersebut menggambarkan pemahaman terhadap peran DPRD terutama pelaksanaan fungsi pembentukan Perda yaitu perlu ditingkatkan. Hal ini dimaksudkan agar anggota DPRD dapat lebih berperan aktif dalam melahirkan gagasan dan konsep bahkan munculnya kesadaran yang tinggi untuk menyampaikan usulan inisiatif RaPerda yang bermuara pada RaPerda usulan inisiatif DPRD yang dibahas bersama kepala daerah menjadi Perda.
- d. Pada aspek sistem rekrutmen, DPRD sebagai institusi yang keanggotaannya dipilih oleh rakyat (konstituen) melalui pemilihan umum legislatif, memiliki kesulitan dan keterbatasan untuk berbuat banyak untuk rakyat karena sebelum seseorang anggota DPRD dipilih oleh rakyat dalam pemilihan umum, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dan diusulkan oleh partai politik. Artinya, pola rekrutmen keanggotaan DPRD secara sistem melalui dua pintu seleksi yakni: *pertama*, harus melewati pintu partai politik yakni seleksi yang dilakukan oleh partai politik yang bermuara masuk dalam daftar usulan partai politik menjadi calon anggota DPRD. *kedua*, harus melewati pintu rakyat artinya setelah ditetapkan menjadi calon tetap oleh komisi pemilihan umum daerah selanjutnya disosialisasikan kepada masyarakat untuk dipilih menjadi anggota DPRD yang bermuara pada pelaksanaan pemungutan suara pada

hari pemilihan umum. Pola rekrutmen anggota DPRD yang harus melewati dua pintu seleksi, komposisi energi yang dikerahkan oleh setiap anggota DPRD lebih pada upaya untuk melewati pintu partai politik sebagai prasyarat utama yang harus lolos apabila hendak menjadi anggota DPRD, daripada pintu rakyat kendatipun juga membutuhkan energi yang tidak sedikit. Implikasinya, anggota DPRD akan lebih mengedepankan perjuangan kepentingan partai politik di dalam pembahasan RaPerda menjadi Perda bersama kepala daerah.

- e. Pada aspek organisasi, tampak bahwa fasilitas kerja dan dukungan anggaran bagi anggota DPRD masih sangat terbatas. Keterbatasan fasilitas bagi anggota DPRD, menyebabkan anggota DPRD tidak dapat melakukan komunikasi yang intens dengan konstituen dan masyarakat umum di daerah, untuk mengetahui perkembangan aspirasi dan meningkatnya kebutuhan masyarakat. Hal ini menyebabkan anggota DPRD belum efektif melakukan “deteksi dini” terhadap percepatan perkembangan permasalahan masyarakat. Keterbatasan anggaran bagi anggota DPRD, belum dapat mendorong peningkatan kinerja anggota DPRD khususnya dalam hal konsentrasi bekerja untuk menghasilkan kebijakan dan program daerah yang pro rakyat melalui kebijakan Perda sebagai hasil usul inisiatif DPRD.

4. Kelemahan dalam Perencanaan RaPerda

Sedangkan dalam proses pembentukan Perda, kelemahan yang terjadi di antaranya kurangnya pemahaman tentang perencanaan dalam fungsi pembentukan Perda, yaitu:

- a. Kurangnya pemahaman tentang pengelolaan pembangunan, masyarakat dan potensi daerah.
- b. Kurangnya pemahaman peranan dan fungsi Perda.
- c. Pedoman penyusunan program pembentukan Perda tidak diatur sebagaimana prolegnas.

5. Belum Optimalnya DPRD dalam Penyusunan RaPerda

Pada tahap penyusunan RaPerda, kelemahan fungsi pembentukan Perda oleh DPRD saat ini, adalah:

- a. Belum optimalnya anggota DPRD dalam mengakomodasi aspirasi *stakeholders*.
- b. Rendahnya inisiatif DPRD dalam penyusunan RaPerda.
- c. Lemahnya analisis (kebijakan publik dan hukum) dalam proses penyusunan RaPerda.
- d. Kurangnya pemahaman akan tugas pokok dan fungsi masing-masing alat kelengkapan DPRD.
- e. Panitia musyawarah hanya sekedar mengadministrasi agenda rapat saja.
- f. Kemungkinan adanya oligarki pimpinan DPRD untuk menolak menerima suatu RaPerda.

6. Tidak Dilakukannya Sosialisasi RaPerda

Pada tahap sosialisasi RaPerda, kelemahan fungsi pembentukan Perda oleh DPRD saat ini, adalah:

- a. Pengelolaan sosialisasi tidak efektif.
- b. Sekedar memenuhi aspek formal, masukan *stakeholders* tidak dipertimbangkan di RaPerda.

7. Pembahasan RaPerda

Pada tahap pembahasan RaPerda, kelemahan fungsi pembentukan Perda oleh DPRD saat ini, adalah:

- a. Pemahaman substansi permasalahan masih terbatas.
- b. Kurang menjiwai fungsi perwakilan dan fungsi pembentukan Perda.
- c. Kurangnya evaluasi kesesuaian RaPerda dengan:
 - 1) Tujuan pembangunan.
 - 2) Peraturan yang sudah ada.
 - 3) Aspirasi rakyat.
- d. Peran panitia musyawarah belum optimal.
- e. Kurangnya dukungan bahan referensi (buku, staf ahli, survei, kajian) sebagai rujukan pembahasan.

8. Penetapan dan Pengesahan Pengundangan Perda

Merupakan proses administratif yang merupakan perjalanan akhir dari perancangan sebuah draf Perda yaitu tahap pengesahan yang dilakukan dalam bentuk penandatanganan naskah oleh pihak pemerintah daerah dengan DPRD. Dalam konsep hukum, Perda tersebut telah mempunyai kekuatan hukum materil terhadap pihak yang menyetujuinya. Sejak ditandatangani, maka rumusan hukum yang ada dalam RaPerda tersebut sudah tidak dapat diganti secara sepihak.

Pengundangan dalam lembaran daerah adalah tahapan yang harus dilalui agar RaPerda mempunyai kekuatan hukum mengikat kepada publik. Dalam konsep hukum, maka draf RaPerda sudah menjadi Perda yang berkekuatan hukum formal. Secara teoritik, semua orang dianggap tahu adanya Perda mulai diberlakukan dan seluruh isi/muatan Perda dapat diterapkan.

9. Sosialisasi Perda

Pada tahap sosialisasi Perda, kelemahan fungsi pembentukan Perda oleh DPRD saat ini, adalah:

- a. Kurangnya penerapan prinsip transparansi.
- b. Pengelolaan sosialisasi tidak efektif.

B. Peningkatan Kapasitas Fungsi DPRD

Peningkatan kapasitas DPRD yang dapat dilakukan adalah:

- Optimalisasi perencanaan program pembentukan Perda
- Optimalisasi penyusunan RaPerda
- Tingkatkan pembahasan RaPerda
- Antisipasi penetapan dan pengesahan Perda
- Optimalisasi pengundangan dan sosialisasi Perda

1. Optimalisasi Perencanaan Program Pembentukan Perda

- a. Identifikasi kebutuhan pembentukan Perda daerah, melakukan analisis kebutuhan Perda, tingkatkan kualitas Perda bukan hanya kuantitasnya.
- b. Analisis inventarisasi kebijakan Perda yang ada saat ini.
- c. Analisis perbandingan antara kebutuhan dengan hasil inventarisasi.
- d. Analisis hasil program pembentukan Perda, yaitu terhadap:
 - 1) Pembentukan Perda baru.
 - 2) Revisi Perda lama.
 - 3) Peningkatan status dari SK menjadi Perda.
 - 4) Pencabutan Perda.

2. Optimalisasi Penyusunan RaPerda

Meningkatkan kapasitas DPRD pada tahap penyusunan RaPerda dengan cara:

- a. Optimalisasi komunikasi dengan masyarakat (peran perwakilan). Partisipasi masyarakat tidak hanya diperlukan dalam proses penyusunan Perda, namun dalam seluruh tahapan pembentukannya sampai dengan evaluasi.
- b. Optimalisasi penggunaan hak inisiatif.
- c. Optimalisasi alat kelengkapan (pansus dan komisi).
- d. Selalu memperhatikan karakteristik masyarakat, daerah dan budaya lokal yang ada.
- e. Melakukan kajian/analisis publik dan hukum.
- f. Menggunakan jasa *asistensi legal drafting* (dari staf ahli, perguruan tinggi atau konsultan).
- g. Optimalisasi kinerja panitia musyawarah, tidak sekedar administrasi agendakan rapat saja.
- h. Keputusan menerima atau menolak RaPerda merupakan keputusan semua anggota DPRD, bukan keputusan pimpinan DPRD saja.
- i. Optimalisasi komunikasi dengan rakyat (peran perwakilan rakyat).
- j. Anggota DPRD meminta masukan dari masyarakat, draft RaPerda disebarkan kepada lapisan masyarakat melalui tokoh-tokoh masyarakat dengan mengundang publik untuk mendengarkan paparan RaPerda.

- k. Anggota DPRD melakukan kunjungan kerja untuk konfirmasi kebutuhan masyarakat.
- l. Optimalisasi media (surat kabar, majalah daerah, leaflet, buletin, spanduk, web sites DPRD, TV daerah).
- m. DPRD melakukan sosialisasi melalui media masa (cetak maupun elektronik) dengan melakukan kunjungan langsung daerah pilihan.

3. Pembahasan RaPerda

Tingkatan kapasitas DPRD pada tahap pembahasan RaPerda dengan cara:
<ul style="list-style-type: none">• Memastikan kesesuaian RaPerda dengan tujuan pembangunan daerah• Pencegahan pertentangan antar peraturan• Partisipasi masyarakat dan efektivitas Perda• Pertanyaan kritis terhadap RaPerda

Tingkatkan kapasitas DPRD pada tahap pembahasan RaPerda dengan cara:

- a. Memastikan kesesuaian RaPerda dengan tujuan pembangunan daerah antara lain bertujuan untuk:
 - 1) Peningkatan kesejahteraan masyarakat.
 - 2) Peningkatan pelayanan masyarakat.
 - 3) Peningkatan kerja sama daerah.

Best practice yang dilakukan adalah DPRD menyetujui dan mengesahkan Perda tentang pendidikan yang mengatur mengenai pembebasan biaya sekolah 275 ribu siswa SD dan SLTP dari keluarga miskin. Biaya yang dibebaskan antara lain biaya masuk sekolah, sumbangan pembinaan pendidikan (SPP), ujian akhir nasional (UAN) dan registrasi ulang bagi yang naik kelas.

- b. Pencegahan pertentangan antar peraturan
Proses persiapan RaPerda dilakukan melalui penyusunan naskah akademik.

- 1) Naskah akademik didasarkan pada studi atau kajian mendalam.
 - 2) Naskah akademik harus juga mengkaji kaitan antara materi dengan peraturan lain, baik yang lebih tinggi maupun sederajat.
 - 3) Adanya tenaga perancang kompeten yang menguasai baik aspek teknis maupun aspek substansi materi RaPerda.
 - 4) Kemudahan akses terhadap semua peraturan Perundang-undangan
- c. Partisipasi Masyarakat dan Efektivitas Perda.
- Masyarakat dibutuhkan dalam pembahasan Perda karena:
- 1) Masyarakat yang paling tahu kebutuhan pembangunan di daerahnya.
 - 2) Partisipasi masyarakat meningkatkan efektivitas Perda.
 - 3) Mendorong masyarakat untuk melaksanakan Perda. DPRD harus membuka kesempatan kepada masyarakat dan para pihak lainnya untuk mengambil bagian (partisipasi) dalam pembahasan RaPerda.
- d. Pertanyaan Kritis terhadap RaPerda

Pertanyaan Kritis Perda
<ul style="list-style-type: none"> • Nama Perda apakah sudah tepat? • Merupakan prioritas? • Dasar pemikiran? • Dasar hukum penyusunan ruang lingkup? • RaPerda sesuai program pembentukan Perda? • RaPerda beri kewenangan berlebihan kepada pemerintah daerah? • RaPerda multi interpretasi? • Bagaimana mekanisme penegakan hukum? • Bagaimana ketentuan peralihannya? • Bagaimana biaya pelaksanaannya? • Bagaimana posisi masyarakat/publik?

4. Antisipasi Penetapan dan Pengesahan Perda

Khusus RaPerda tentang APBD/Perubahannya, pajak Daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah perlu mendapat evaluasi pejabat berwenang terlebih dahulu sebelum bisa ditetapkan menjadi Perda. Harus diantisipasi kemungkinan terjadi keributan terutama Perda yang menyentuh publik, bila sosialisasi RaPerda kurang, dengan pencegahan proses pembentukan Perda, transparan, memenuhi kaidah hukum dan pelibatan masyarakat sejak awal proses pembentukan Perda.

5. Optimalisasi Pengundangan dan Sosialisasi Perda

Perda yang telah diundangkan dalam lembaran daerah wajib disebarluaskan. Masyarakat harusnya mengetahui Perda tersebut dengan mendapatkan Perda tersebut secara mudah. Optimalisasi bisa dengan penggunaan media masa yang sesuai target untuk sosialisasi Perda (Surat kabar, majalah daerah, buletin, leaflet, spanduk, buku saku, TV daerah) atau dengan melalui *web sites* DPRD. Bila mungkin disisipkan dalam sosialisasi Perda dalam acara audiensi.

DPRD bila dimungkinkan dalam optimalisasi ini adalah dengan memiliki majalah khusus DPRD sebagai sarana sosialisasi aktivitas DPRD dan Perda yang baru diterbitkan.

IMPLEMENTASI PELAKSANAAN PERDA DAN PENGAWASAN PELAKSANAAN PERDA OLEH DPRD

A. Implementasi Pelaksanaan Perda oleh Pemerintah Daerah

Dengan munculnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk lebih mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerah masing-masing dengan harapan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Sebagaimana yang terdapat di dalam undang-undang tersebut menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan Perundang-undangan. Maka

pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota berwenang untuk membuat Perda dan peraturan kepala daerah guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Substansi atau muatan materi Perda adalah penjabaran dari peraturan Perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda memiliki hak yurisdiksi setelah diundangkan dalam lembaran daerah, dan pembentukan Perda berdasarkan asas pembentukan peraturan Perundang-undangan.

Sebagaimana teori efektivitas yang disampaikan oleh Achmad Ali bahwa tolok ukur efektivitas dilihat dari sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target sasaran ketaatannya, maka aturan hukum tersebut bersifat efektif dan begitu pula sebaliknya. Adapun tolok ukur keefektifan (derajat efektivitas) suatu peraturan hukum tergantung pada kualitas ketaatan, menurut H.C Kelman ada tiga bentuk ketaatan, yaitu:

1. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu menaati suatu peraturan karena ada unsur takut terhadap sanksi. Ketaatan semacam ini tergolong ketaatan yang lemah karena membutuhkan pengawasan yang terus menerus.
2. Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu menaati suatu peraturan karena takut hubungan baik (*good relation*) dengan pihak lain menjadi rusak.
3. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu menaati suatu peraturan karena merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai intrinsik (inti) yang dianut.

Jadi, dengan mengetahui adanya tiga jenis ketaatan tersebut maka bisa dibedakan kualitas efektivitasnya suatu aturan hukum. Semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu aturan hukum atau Perundang-undangan hanya dengan ketaatan yang bersifat *compliance* atau *identification* saja, berarti derajat serta kualitas keefektifan menaati hukum masih rendah. Sedangkan jika semakin banyak warga masyarakat yang ketaatannya bersifat *internalization* maka semakin tinggi kualitas efektivitas aturan hukum atau Perundang-undangan itu.

Pelaksanaan Perda banyak yang belum maksimal. Satu di antaranya disebabkan karena banyak di antara Perda itu yang belum disertai peraturan kepala daerah. Banyak Perda yang dihasilkan dengan melalui sejumlah mekanisme yang cukup panjang akan tetapi pada tahap pelaksanaannya malah jalan di tempat. Banyak informasi dari masyarakat terkait ada beberapa Perda yang tidak jalan. Karena jika benar terjadi seluruh masyarakat yang dirugikan.

Pelaksanaan Perda di lapangan harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi saat ini. Pengawasan memang sangat penting untuk menilai apakah Perda tersebut mandul atau tidak. Jika memang terbukti tidak efektif maka akan segera dilakukan evaluasi mengapa Perda tersebut tidak berjalan dengan maksimal.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, peran Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan PPNS di daerah semakin besar karena sejalan dengan diserahkannya beberapa kewenangan bidang pemerintahan kepada daerah. Pemberian otonomi berarti daerah mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah berhak untuk membuat Perda. Dengan demikian maka Perda merupakan salah satu instrumen bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya. Dalam rangka penegakan Perda oleh Satpol PP, maka perlu memberdayakan PPNS yang berada pada SKPD/OPD/LTD/DIBALEKAN yang menangani Perda dan dapat bekerjasama dengan Satpol PP, dengan tujuan untuk meningkatkan sinergitas PPNS selaku penyidik pelanggaran Perda dengan Satpol PP selaku penegak Perda untuk bersama-sama melakukan penegakan Perda.

Dalam pasal 256 ayat (6) dijelaskan bahwa polisi pamong praja yang memenuhi persyaratan dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan. Menynergikan tupoksi PPNS dengan Satpol PP dalam rangka penegakan Perda. Adanya PPNS akan mempermudah dan memperlancar penegakan Perda serta meningkatkan PAD karena mempercepat proses penyelesaian kasus-kasus pelanggaran Perda serta menetapkan sanksi pembayaran kewajiban (pajak/retribusi) dan denda guna meningkatkan pendapatan asli daerah yang tertunda. Membangun semangat perencanaan, penyusunan program dan kegiatan guna pelaksanaan operasional pelanggaran Perda dengan sasaran peningkatan APBD. Peningkatan APBD

dapat mempercepat proses pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Faktor-faktor lain yang mempengaruhi di dalam pelaksanaan suatu Perda, antara lain:

Faktor-faktor lain yang mempengaruhi pelaksanaan suatu Perda
<ul style="list-style-type: none">• Substansi Perda yang tidak sesuai dengan nilai masyarakat• Kurang optimalnya kinerja aparatur pemerintah daerah.• Kurangnya sosialisasi dan kesadaran publik.

1. Substansi Perda yang tidak sesuai dengan nilai masyarakat memancing reaksi masyarakat, sedangkan prosedur partisipasi tidak jelas.
2. Kurang optimalnya kinerja aparatur pemerintah yang berwenang dalam menangani setiap penyelewengan atau pelanggaran peraturan. Dalam struktur hukum, masyarakat sebagai subyek hukum memiliki peran yang sangat besar dalam pelaksanaan peraturan daerah.
3. Kurangnya sosialisasi dan kesadaran serta kesadaran politik masyarakat yang rendah karena tingkat pendidikan atau karena prioritas hidup sebagian besar masyarakat yang lebih tersita untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari. Sehingga kepekaan masyarakat terhadap proses pembentukan suatu Perda sangat rendah.

B. Pengawasan Pelaksanaan Perda oleh DPRD

Dalam rangka efektivitas pengawasan terhadap pelaksanaan Perda, seorang anggota DPRD perlu memperhatikan beberapa faktor pendukung, antara lain ketersediaan data dan informasi terkait Perda yang masih efektif berjalan atau tidak berjalan sama sekali di daerahnya. Mampu mengevaluasi apakah pelaksanaan Perda berjalan secara efektif atau tidak, serta memberikan rekomendasi kepada kepala daerah tentang bagaimana pelaksanaan Perda yang telah ditetapkan bersama. Untuk melakukan pengawasan perlu dilakukan langkah-langkah sebagai berikut.

Langkah-langkah pengawasan pelaksanaan Perda oleh DPRD:

- Penyediaan data dan informasi tentang Perda.
- Identifikasi jumlah Perda yang telah dibentuk
- Mengklasifikasi Perda inisiatif DPRD dan non inisiatif DPRD.
- Telaahan kritis oleh DPRD terhadap keberadaan Perda.
- Mekanisme pengawasan pelaksanaan Perda.
- Evaluasi terhadap efektivitas pelaksanaan Perda
- Rekomendasi DPRD kepada pemerintah daerah tentang pelaksanaan Perda.

1. Penyediaan Data dan Informasi tentang Perda

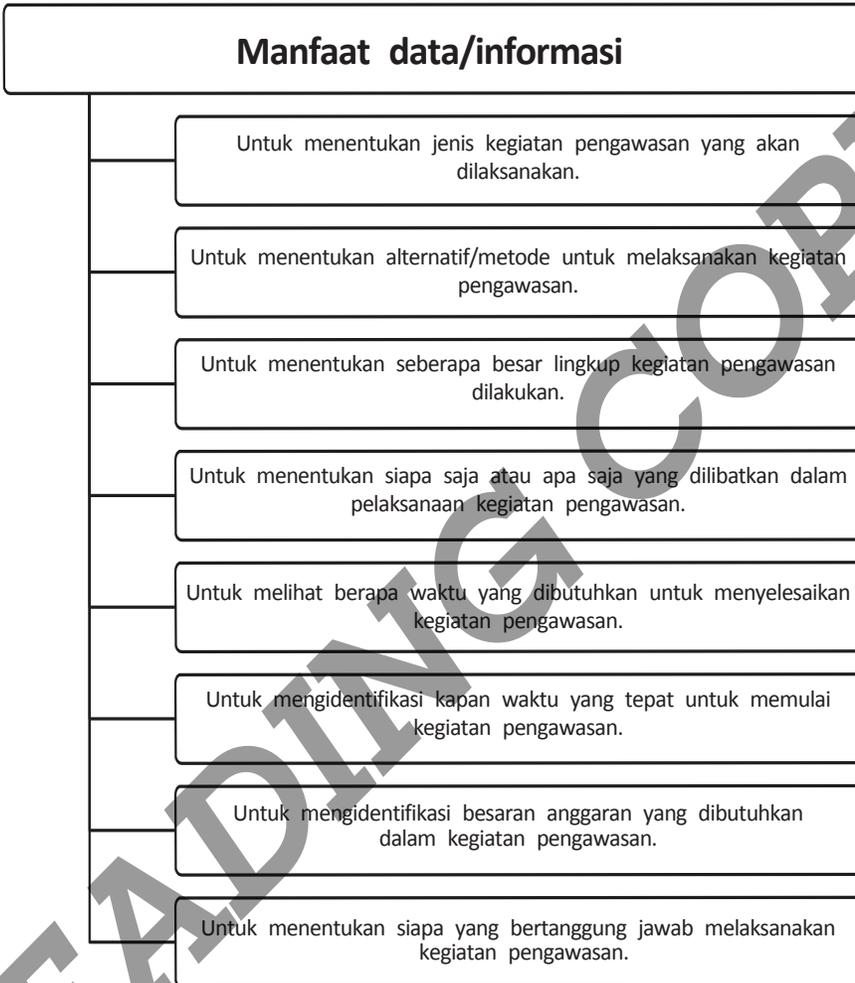
Agar seorang anggota DPRD dapat lebih mudah mengawasi pelaksanaan sebuah Perda, maka ketersediaan data dan informasi menjadi sesuatu yang amat penting. Data dan informasi utama yang diperlukan tentunya adalah data dan informasi tentang jumlah dan progress laporan perkembangan implementasi Perda, mulai sejak di tetapkan hingga saat pengawasan akan dilakukan.

Beragam informasi akan dapat dimanfaatkan oleh DPRD untuk melihat sejauh mana efektivitas dan dampak dari Perda yang telah ditetapkan bersama dengan pemerintah daerah.

Harus diakui, hingga saat ini kesadaran seorang anggota DPRD akan pentingnya data dan informasi untuk melakukan pengawasan, belumlah maksimal. Hal ini bisa jadi terkait dengan sistem rekrutmen anggota DPRD yang belum sepenuhnya memberikan ruang hadirnya sumber daya yang berkualitas. Akibatnya, kebutuhan akan data dan informasi belum menjadi sesuatu yang penting secara umum oleh anggota DPRD.

Data tidak dapat diartikan sama dengan informasi. Data merupakan hal yang merujuk kepada fakta-fakta baik berupa angka-angka, teks, dokumen, gambar, bagan, suara dan sebagainya. Ketika data-data tersebut disaring dan diolah sedemikian rupa, sehingga memiliki nilai dan arti yang berguna bagi pihak-pihak tertentu, maka data telah menjelma menjadi sebuah informasi yang siap dipakai oleh penggunanya.

Agar pengawasan pelaksanaan Perda berjalan secara efektif oleh anggota DPRD, maka ketersediaan data dan informasi menjadi sebuah keniscayaan. Setidaknya-tidaknya untuk beberapa hal seperti sebagai bahan dalam pengambilan keputusan.



Dengan data dan informasi yang tersedia dengan baik, pelaksanaan kegiatan pengawasan oleh anggota DPRD akan jauh lebih mudah, serta mampu mempertajam rekomendasi seorang anggota DPRD terhadap pelaksanaan Perda.

Beberapa kendala yang akan dihadapi oleh DPRD dalam penyiapan data dan informasi yang mendukung fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Perda.

Kendala dalam penyiapan data/informasi antara lain adalah:

- Data dan informasi belum terintegrasi untuk mendukung proses pengambilan keputusan di banyak DPRD.
- Unit-unit pengumpul data dan pengolah informasi, cenderung bertindak parsial dan terkotak-kotak.
- Perhatian yang kurang memadai terhadap kebutuhan data dan informasi sebagai sumber pengambilan bahan penyusunan kebijakan publik di DPRD.
- Tidak tersedianya struktur kelembagaan pengolah data dan informasi di lingkup DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

2. Identifikasi Jumlah Perda yang Telah Dibentuk

Langkah penyediaan data dan informasi yang cukup realistis perlu dilakukan oleh DPRD. Untuk melaksanakan proses tersebut dilakukan dengan cara mengidentifikasi berapa jumlah Perda yang telah berhasil dibentuk oleh DPRD bersama dengan pemerintah daerah dalam kurun waktu 5-10 tahun terakhir.

Identifikasi sebaiknya dilakukan secara lebih prioritas terhadap Perda yang tidak bersifat rutin tahunan, seperti Perda tentang APBD dan Perda sejenisnya. Karena Perda ini sudah memiliki mekanisme pengawasan sebagaimana diatur peraturan Perundang-undangan.

Justru yang sering terlupakan adalah pengawasan terhadap Perda penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dan tugas pembantuan, yang notabene menjadi yang lebih penting. Identifikasi terhadap Perda seperti inilah yang harus lebih diprioritaskan untuk menjadi bahan pengawasan oleh DPRD.

Identifikasi terhadap Perda non APBD, relatif jarang dilakukan oleh DPRD, apalagi bila Perda tersebut adalah hasil bentukan DPRD pada masa bakti sebelumnya.

3. Mengklasifikasi Perda Inisiatif DPRD dan Non Inisiatif DPRD

Agar pengawasan dapat dilakukan dengan skala prioritas yang jelas, amat penting juga bagi DPRD untuk mengklasifikasi Perda dengan melihat siapa yang mengajukannya.

Sebagaimana ditegaskan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, bahwa pemerintah daerah dan/atau DPRD dapat mengajukan RaPerda, yang mekanismenya telah di atur dengan peraturan perundangan terkait.

Dalam rangka pelaksanaan pengawasan terhadap Perda, biasanya terdapat kecenderungan DPRD kurang tertarik untuk mengawasi Perda hasil inisiatif DPRD. Sementara pemerintah daerah tidak memiliki otoritas untuk melakukan pengawasan sebagaimana dimiliki oleh DPRD. Akibatnya, Perda inisiatif DPRD relatif kurang terawasi dengan objektif. Kebiasaan anggota DPRD yang lebih cenderung mengawasi Perda atas inisiasi pemerintah daerah, menyebabkan Perda hasil inisiatif DPRD cenderung kurang diperhatikan.

Agar terbangun objektivitas dalam melaksanakan pengawasan terhadap Perda, maka amat penting bagi DPRD untuk mengklasifikasikan secara objektif berdasarkan pengusung Perda-nya, sehingga bisa menjadi perhatian semua pihak tentang mana yang harus menjadi skala prioritas.

4. Telaahan Kritis oleh DPRD terhadap Keberadaan Perda

Setelah mampu mengidentifikasi dan melakukan klasifikasi terhadap Perda yang ada di daerah masing-masing, maka selanjutnya anggota DPRD harus mulai melakukan telaahan kritis terhadap keberadaan Perda tersebut. Terutama efektivitasnya terhadap pelaksanaan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan di masing-masing daerah.

Telaahan kritis ini merupakan aktivitas yang membutuhkan kompetensi teknis, terutama terkait substansi dan implementasi tujuan dibuatnya Perda. Memahami latar belakang sebagian besar anggota DPRD yang tidak familiar dengan produk hukum serta implementasi tujuan pelayanan publik, maka seyogianya telaahan kritis dilakukan oleh orang yang ahli di masing-masing bidang Perda yang akan dilakukan.

Untuk itu, DPRD perlu melakukan rekrutmen terhadap tim ahli atau pakar yang akan membantu anggota DPRD menelaah Perda, sesuai dengan kompetensi masing-masing pakar. Tim ahli atau kelompok pakar yang akan menganalisis sesuai dengan kaidah keilmuan masing-masing, sehingga menghasilkan rumusan rekomendasi yang akan menjadi bahan kritis yang dimanfaatkan oleh DPRD dalam menyuarakan perbaikan terhadap regulasi pendukung otonomi daerah.

5. Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan Perda

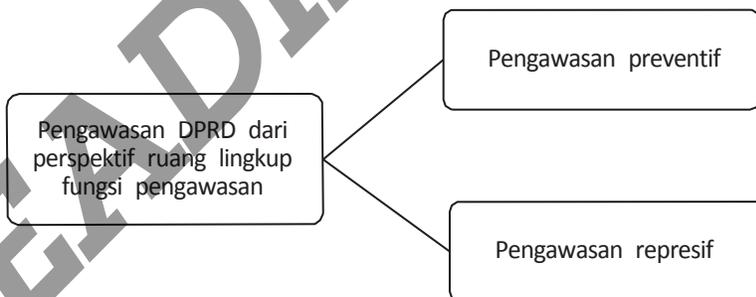
Berangkat dari landasan formal yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, maka dapat diidentifikasi mekanisme dan jenis pengawasan yang dapat dilakukan DPRD, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, yaitu:



- a. Pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dapat dilakukan oleh pimpinan DPRD, yaitu pengawasan yang dilaksanakan langsung atas nama pimpinan DPRD.
- b. Pengawasan pelaksanaan Perda oleh anggota DPRD, merupakan pengawasan yang melekat pada kedudukan dan peran setiap anggota DPRD.

- c. Pengawasan pelaksanaan Perda oleh komisi, merupakan pengawasan yang memiliki ruang lingkup (objeknya), masing-masing bidang merupakan bidang yang menjadi tugas komisi dan dilaksanakan oleh masing-masing komisi.
- d. Pengawasan pelaksanaan Perda oleh gabungan komisi, merupakan pengawasan yang ruang lingkungnya (objeknya) merupakan bidang yang menjadi tugas lintas komisi dan dilaksanakan oleh dua komisi atau lebih yang ada di DPRD.
- e. Pengawasan pelaksanaan Perda oleh kelompok kerja (pokja) dan pengawasan oleh panitia khusus (pansus) DPRD, merupakan pengawasan yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD yang dibentuk khusus untuk melakukan pengawasan dalam permasalahan tertentu yang bersifat khusus.
- f. Pengawasan pelaksanaan Perda oleh fraksi. Sebagaimana ketentuan peraturan yang ada, bahwa fraksi bukanlah alat kelengkapan DPRD. Fraksi adalah perpanjangan tangan partai politik untuk mengomunikasikan agenda atau kepentingan partai politik bersangkutan dalam institusi DPRD. Hasil pengawasan oleh fraksi dapat disampaikan langsung melalui alat kelengkapan dewan dan atau induk partai masing-masing sebagai sikap politik partai terhadap dinamika DPRD.

Selanjutnya, dari perspektif ruang lingkup fungsi pengawasan yang dilakukan, maka pengawasan dapat dikategorikan sebagai berikut.



a. Pengawasan preventif

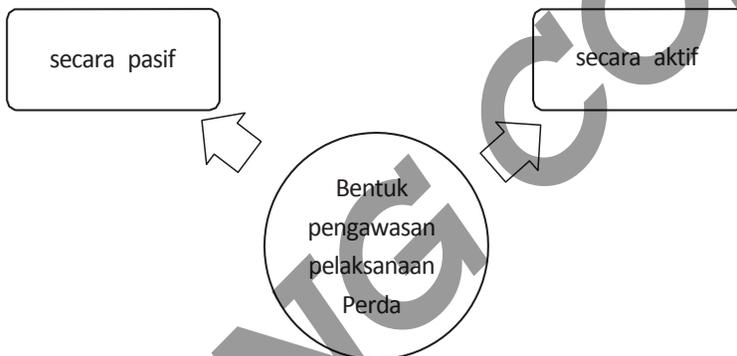
Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD pada tahap persiapan dan perencanaan pembentukan sebuah produk hukum daerah.

Pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan, termasuk pula pengusulan perbaikan atau pembentukan regulasi baru untuk perbaikan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

b. Pengawasan represif

Merupakan pengawasan terhadap proses implementasi sebuah produk hukum daerah. Pengawasan ini bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi.

Adapun bentuk-bentuk pengawasan pelaksanaan Perda yang dapat dilakukan oleh DPRD, diklasifikasikan sebagai berikut.



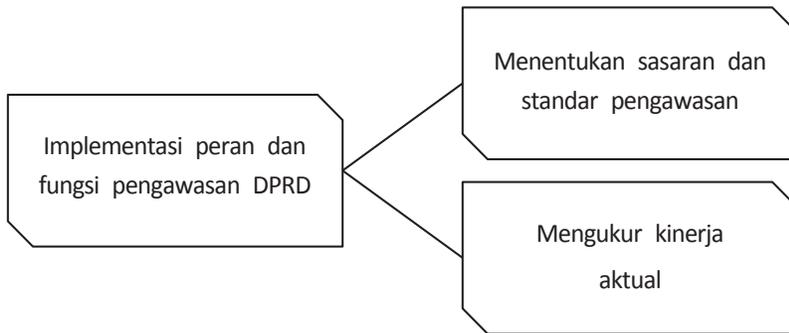
a. Secara Pasif

Dengan bentuknya antara lain, menerima pengaduan masyarakat, sms dan persuratan ataupun mendapatkan informasi secara langsung lewat media masa terkait dengan bagaimana pelanggaran terhadap sebuah produk hukum.

b. Secara Aktif

Berbentuk menindaklanjuti hasil/rekomendasi, sms, persuratan hasil pengawasan komisi, gabungan komisi, pansus atau dengan cara melibatkan media massa. Selanjutnya DPRD akan melaksanakan rapat untuk menindaklanjuti laporan/rekomendasi masyarakat.

Terkait dengan implementasi peran dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD dimaksud, maka langkah-langkah pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPRD antara lain:



- a. Menentukan sasaran dan standar pengawasan.
 Dalam menjalankan langkah ini, maka DPRD dapat secara lebih awal menentukan sasaran pengawasan yang akan dipantau, termasuk di dalamnya dokumen atau informasi tentang Perda yang dilakukan pengawasan.
- b. Mengukur kinerja aktual.
 Pada tahapan langkah ini, maka anggota DPRD harus memiliki informasi tentang dokumen Perda yang dilakukan pengawasan yang bersifat faktual. Informasi tersebut sebagai masukan bagi DPRD dalam membuat rekomendasi perbaikan atas pengawasan yang dilakukan di masa depan.

Lebih lanjut, untuk mempertanggungjawabkan hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, dapat dilakukan melalui gabungan komisi atau pansus, rapat internal anggota gabungan komisi dan/atau anggota pansus dan hasilnya ditujukan kepada pimpinan DPRD.

Sementara itu, hasil pengawasan baik individu, komisi dan gabungan komisi serta pengawasan, individu pansus juga dapat dipertanggungjawabkan melalui rapat pimpinan yang diperluas, sidang paripurna atau dengan melibatkan masyarakat luas melalui forum evaluasi satu tahun masa sidang DPRD.

Namun yang terpenting dari setiap langkah dan proses pengawasan yang dilakukan DPRD, adalah bagaimana hasil pengawasan tersebut terdokumentasi dalam bentuk laporan yang bagus dan terkelola dengan baik serta mudah dan murah untuk diakses oleh publik.

6. Evaluasi terhadap Efektivitas Pelaksanaan Perda

Pokok kegiatan dari pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan Perda oleh DPRD, adalah dengan melakukan evaluasi terkait efektivitas sebuah Perda dibuat.

Untuk mengetahui apakah efektivitas pelaksanaan Perda telah tercapai atau tidak, dapat diketahui dari beberapa pertanyaan sebagai berikut:

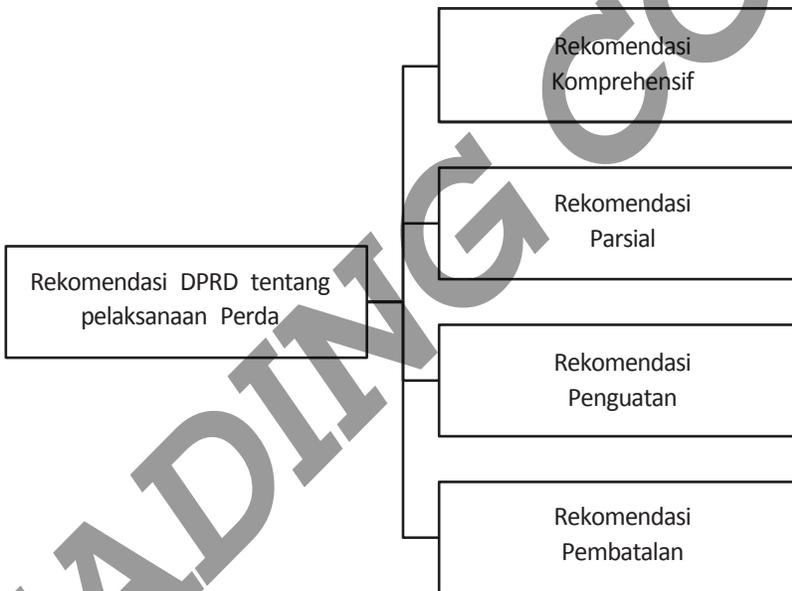
Evaluasi dan efektivitas pelaksanaan Perda
<ul style="list-style-type: none">• Apakah proses dan mekanisme pembentukan Perda telah sesuai dengan ketentuan dan perundangan yang ada?• Apa latar belakang pentingnya pembentukan sebuah Perda?• Apakah para pemangku kepentingan dengan pelaksanaan Perda tersebut memahami substansi dan dampak dari kehadiran sebuah Perda?• Bagaimana respon para pemangku kepentingan terhadap kehadiran sebuah Perda?• Apakah sebuah Perda yang telah dibentuk, memuat pembebanan sanksi dan hukuman?• Bila terjadi penolakan terhadap kehadiran Perda dimaksud, bagaimana jalan penyelesaiannya?• Apakah tujuan yang diharapkan dari sebuah Perda telah tercapai? Sejauh-mana capaian yang sudah diraih?• Bagaimana gambaran penegakan sanksi, hukuman atau penghargaan yang dilakukan dalam rangka penegakan Perda?• Bagaimana komitmen pemerintah daerah untuk menegakkan sebuah Perda yang telah disepakati bersama?• Bagaimana dukungan terhadap Satpol PP dan PPNS sebagai SKPD penegak Perda?• Bagaimana dampak yang dihasilkan setelah sebuah Perda terbentuk?• Pertanyaan-pertanyaan lainnya yang terkait.

Beberapa pertanyaan tersebut di atas, dapat menjadi dasar bagi kegiatan evaluasi yang akan dilakukan untuk mengetahui apakah sebuah produk hukum daerah seperti Perda berjalan dengan efektif. Konteks

pertanyaan yang akan dirumuskan juga sangat tergantung pada seberapa dalam evaluasi akan dilakukan. Berbagai metode dan teknik evaluasi dapat dilakukan, sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan evaluasi.

7. Rekomendasi DPRD kepada Pemerintah Daerah tentang Pelaksanaan Perda

Rekomendasi merupakan sebuah saran yang menganjurkan, baik yang menguatkan ataupun yang melemahkan tentang sesuatu hal yang berkaitan dengan kegiatan evaluasi yang tengah dilakukan. Dalam konteks rekomendasi DPRD kepada pemerintah daerah tentang pelaksanaan Perda, maka rekomendasi dapat berupa hal-hal sebagai berikut:



a. Rekomendasi Komprehensif

DPRD dapat memberikan saran yang bersifat menyeluruh terhadap pemberlakuan sebuah Perda. Biasanya rekomendasi merupakan hasil kajian tim ahli/kelompok pakar yang ditugaskan oleh DPRD untuk mengevaluasi sebuah Perda. Rekomendasi seperti ini membutuhkan waktu analisis yang panjang, serta dukungan sumber daya manusia dan pembiayaan yang relatif cukup besar.

b. Rekomendasi Parsial.

DPRD juga dapat memberikan saran dan masukan yang bersifat terbatas pada beberapa substansi tertentu. Rekomendasi seperti ini berangkat dari adanya permasalahan yang terkait dengan beberapa norma yang ada dalam pasal-pasal tertentu.

Rekomendasi seperti ini bisa juga merupakan hasil kerja tim ahli atau kelompok pakar DPRD, yang bekerja sesuai dengan mekanisme yang ada. Atau bisa juga merupakan hasil kajian personal dari seorang atau beberapa anggota DPRD, atau alat kelengkapan DPRD tertentu terhadap beberapa substansi yang dianggap perlu untuk perbaikan.

c. Rekomendasi Penguatan.

DPRD dapat menyampaikan masukan dan saran untuk lebih memperkuat norma pada pasal-pasal yang ada dalam sebuah Perda.

Saran penguatan ini tentunya akan berpengaruh terhadap konstruksi Perda, sehingga membutuhkan upaya revisi sesuai ketentuan Perundang-undangan.

d. Rekomendasi Pembatalan.

DPRD dapat mengusulkan pembatalan sebuah Perda, sesuai dengan mekanisme yang diatur di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Proses pembatalan ini, tentunya merujuk pada ketentuan yang ada.

READING COPY

PUBLIC REVIEW TERHADAP PERDA BERMASALAH

A. Perda Bermasalah dan Perlunya Public Review

Pemerintah saat ini sedang melakukan proses pembinaan dan pengawasan dengan membatalkan Perda yang dinilai bermasalah, terutama yang menghambat investasi, mempersulit perizinan, dan bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Direktorat-Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, menginformasikan bahwa jumlah Perda bermasalah yang telah dibatalkan hingga bulan Mei 2016 adalah 3143 Perda, dari jumlah tersebut 67,5% berhubungan dengan aturan yang dianggap menghambat kegiatan ekonomi dan investasi antara lain mulai dari aturan perizinan, pajak, retribusi dan bentuk pungutan lainnya serta prosedur administrasi yang dinilai

menghambat perkembangan ekonomi, 15% Perda yang bertentangan dengan undang-undang atau peraturan di atasnya dan 15% yang mengarah diskriminasi.

Menteri dalam negeri menjelaskan bahwa pemerintah akan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap produk hukum daerah serta akan menyisir seluruh Perda yang ada. Karena itu diharapkan agar peraturan daerah yang akan disusun agar sejalan dengan kepentingan nasional. Namun di lain pihak, pada kenyataannya banyak Perda yang menghambat investasi serta mempersulit perizinan di daerah.

Selanjutnya, dalam kajian terakhirnya terhadap 5.560 Perda yang lahir dalam periode 2010-2015, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menemukan hampir 10% atau sebanyak 507 Perda masih bermasalah, terutama berkaitan dengan investasi. Pada dasarnya Perda bermasalah tersebut muncul karena pemerintah daerah mengabaikan prinsip dasar ekonomi dan peraturan terkait lainnya. Persoalan Perda bermasalah seperti ini sudah terjadi sejak tahun 2001, namun intensitasnya menjadi sangat tinggi dalam beberapa tahun terakhir (hingga 2016).

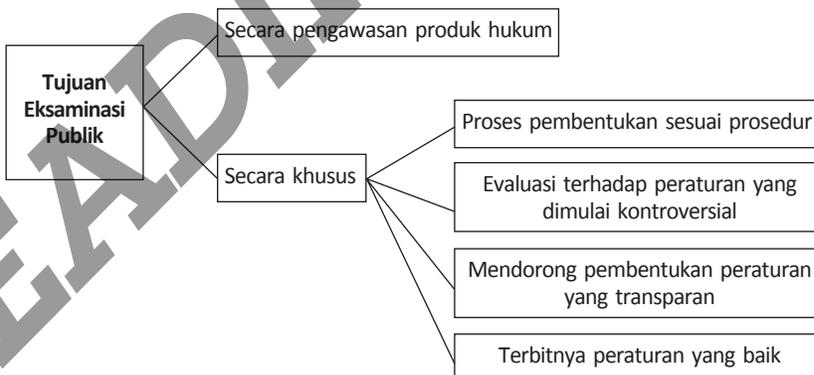
KPPOD telah mengeluarkan hasil kajian terkait Perda yang bermasalah, mendapatkan fakta bahwa Perda bermasalah di antaranya adalah terkait dengan persoalan pajak, retribusi, ketenagakerjaan dan tanggung jawab sosial serta lingkungan perusahaan.

Temuan mengenai banyaknya Perda yang bermasalah menarik untuk dicermati karena sebagian di antaranya menyangkut kepentingan publik atau hajat hidup orang banyak. Perda yang dilahirkan cenderung lebih bersemangat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan melabrak sejumlah aturan yang lebih tinggi, mengesampingkan kepentingan masyarakat di daerah, atau tidak mengindahkan kelestarian lingkungan. Bahkan ditemukan Perda yang lahir berpotensi menimbulkan korupsi atau dimaksudkan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi.

Selain permasalahan Perda, hal tersebut juga terjadi pada hukum atau peraturan lainnya mulai dari tingkat nasional seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, hingga di tingkat lokal seperti peraturan atau keputusan Gubernur, hingga Peraturan Desa. Seperti halnya Perda, aturan-aturan tersebut beberapa diantaranya bermasalah. Hal ini bisa dilihat dari banyaknya peraturan perundangan yang diajukan permohonan uji materiil ke Mahkamah Agung maupun

ke Mahkamah Konstitusi. Munculnya sejumlah peraturan Perundang-undangan yang bermasalah tidak selayaknya dibiarkan. Perlu ada tindakan untuk mencabut atau melakukan revisi aturan tersebut. Salah satu cara yang dapat digunakan adalah dengan pengujian atau evaluasi terhadap rancangan atau peraturan perundangan yang dinilai bermasalah. Strategi yang dapat dilakukan adalah dengan mendorong keterlibatan masyarakat dalam melakukan koreksi, evaluasi atau pengawasan melalui kegiatan eksaminasi publik. Gagasan eksaminasi publik terhadap peraturan perundangan (*public review*) dimaksudkan sebagai wujud peran serta masyarakat dalam melakukan koreksi terhadap suatu regulasi yang bermasalah ataupun memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan Perundang-undangan. Partisipasi masyarakat ini diakui secara hukum sebagaimana diatur dalam UU no 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dari hasil eksaminasi publik yang dilakukan, harapannya para penyusun/pembentuk mau melakukan revisi atau bahkan mencabut regulasi yang dinilai bermasalah tersebut. Namun demikian jika mekanisme persuasif tidak mendapat respon yang positif, hasil eksaminasi publik dapat dikembangkan sebagai bahan dalam melakukan pengajuan permohonan uji materiil ke Mahkamah Agung atau ke Mahkamah Konstitusi. Bahkan tidak menutup kemungkinan hasil eksaminasi publik peraturan perundangan dikembangkan menjadi naskah akademik atau rancangan peraturan Perundang-undangan versi masyarakat.



Secara umum tujuan eksaminasi publik peraturan perundangan adalah melakukan pengawasan dan pengkajian terhadap produk-produk hukum dalam bentuk peraturan perundangan yang dihasilkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Pengawasan dilakukan dengan

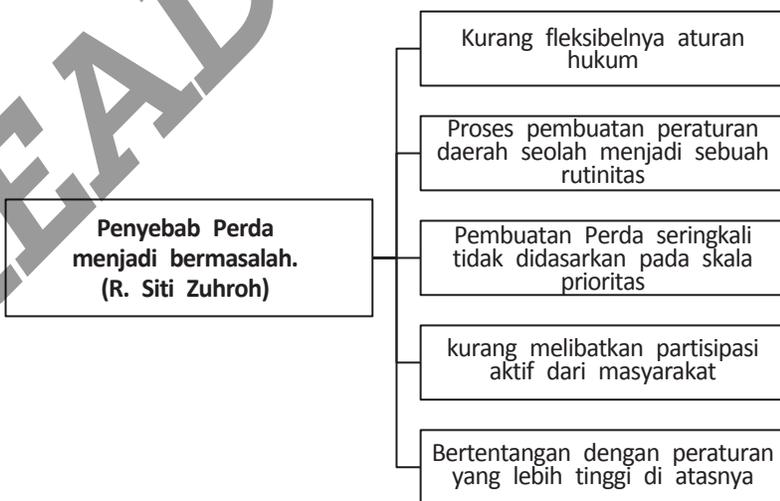
asumsi banyak peraturan perundangan yang dinilai kontroversial dan menyimpang baik secara materiil maupun formal.

Sedangkan secara khusus tujuan eksaminasi publik peraturan perundangan dapat dipilah dalam beberapa hal:

1. Melakukan analisis terhadap suatu peraturan perundangan, dengan harapan dapat diketahui apakah proses pembentukan sudah sesuai prosedur yang berlaku dan asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan atau apakah substansi tidak bertentangan dengan yang sejenis/ sederajat atau memiliki kedudukan yang lebih tinggi.
2. Mendorong dan memberdayakan partisipasi masyarakat dalam proses pemantauan dan evaluasi terhadap suatu peraturan perundangan yang dinilai kontroversial dan melukai rasa keadilan masyarakat;
3. Mendorong proses pembentukan peraturan perundangan yang transparan, akuntabel dan partisipatif;
4. Mendorong instansi atau pejabat yang berkepentingan untuk menerbitkan suatu peraturan Perundang-undangan yang baik dan benar serta sesuai dengan rasa keadilan bagi masyarakat.

B. Penyebab Perda Bermasalah

Mengapa sejumlah aturan dan juga Perda menjadi bermasalah. Menurut R. Siti Zuhroh dalam buku *“Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusi”*, terdapat lima penyebab munculnya Perda bermasalah.



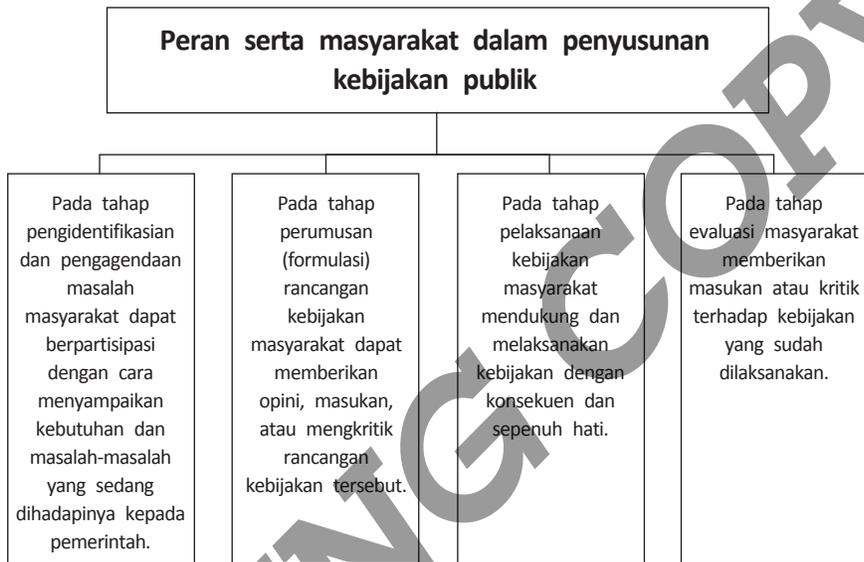
1. Kurang fleksibelnya aturan hukum yang mendukung proses pembentukan Perda. Aturan hukum, khususnya dalam hal pertanggungjawaban dana pelaksanaan proyek dengan kebutuhan pemenuhan Perda tentang isu-isu khusus yang sifatnya mendesak, sulit diprediksi dalam rencana anggaran. Hal ini seringkali menghambat karena kurang mengkolaborasi kebutuhan-kebutuhan riil di lapangan.
2. Proses pembuatan peraturan daerah seolah menjadi sebuah rutinitas pekerjaan saja, tidak ada upaya lebih khusus untuk menciptakan aturan daerah yang lebih berkualitas. Salah satu faktor yang menyebabkan hal ini adalah keterbatasan sumber daya manusia yang berkompeten dalam merumuskan dan mengimplementasikan Perda. Meski secara kuantitas anggota legislatif maupun eksekutif cukup banyak, orang-orang yang memiliki keahlian khusus dalam hal legislatif *drafting* untuk merumuskan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat menjadi norma-norma hukum yang baik ternyata sangat minim bahkan tidak ada. Sehingga yang terjadi, Perda menjadi asal-asalan bahkan hanya melakukan *copy paste* dari peraturan-peraturan sejenisnya.
3. Pembuatan Perda seringkali tidak didasarkan pada skala prioritas isu dalam masyarakat. Barang kali menjadi rahasia umum jika banyak Perda yang lahir secara prematur. Sebab yang mendasari lahirnya Perda bukan sebuah kebutuhan, tetapi lahir dari tarikan kepentingan politik melalui negosiasi eksekutif dan legislatif.
4. Proses pembentukan Perda masih kurang melibatkan partisipasi aktif dari masyarakat dalam keseluruhan proses pembuatannya. Partisipasi aktif masyarakat seharusnya tidak hanya terbatas dari proses penyarangan aspirasi. Tapi juga, seharusnya, mencakup diskusi-diskusi intensif dengan wakil-wakil masyarakat dan anggota masyarakat yang berminat dalam pembahasan-pembahasan rencana Perda. Yang selama ini sering terjadi masyarakat hanya dijadikan objek sosialisasi draf RaPerda ketimbang diminta masukannya. Sehingga, tetap Perda tersebut tidak mampu merepresentasikan kehendak masyarakat.
5. Pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Pembatalan sebuah Perda yang bertentangan dengan peraturan di atasnya dalam hal ini UU pastilah dibatalkan demi meminimalisasi kebingungan hukum. Dalam perspektif legislatif dan eksekutif, pembatalan Perda yang dilakukan Kemendagri atau MA tentunya

menjadi catatan serius bagi institusi yang bertugas membuatnya. Sebenarnya, masyarakat pastilah bertanya mengapa sejumlah Perda dapat dibatalkan. Padahal, secara teknis peningkatan kapasitas legislatif maupun eksekutif dari waktu ke waktu terus meningkat secara kuantitas. Baik melalui sejumlah pelatihan maupun kunjungan kerja. Namun tetap saja tidak mampu meningkatkan kapasitas teknis dalam pembuatan Perda. Pada sisi lain, juga para pembuat Perda daerah harus mampu menarik hierarki peraturan yang memiliki keterkaitan satu peraturan dengan peraturan lainnya. Sehingga, dapat menghindari tumpang tindih peraturan. Contoh sederhana saja pada Perda tentang tata ruang yang sangat jelas mengatur hierarki dalam proses pembentukannya. Mulai dari rencana tata ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Oleh karena itu, cara yang dapat digunakan untuk mengawal dan mengubah kebijakan suatu institusi dapat dilakukan dengan pengujian atau evaluasi terhadap rancangan atau peraturan perundangan yang dinilai bermasalah.

Strategi yang dapat dilakukan adalah dengan mendorong keterlibatan masyarakat dalam melakukan koreksi, evaluasi atau pengawasan melalui kegiatan eksaminasi publik.

C. Peran Serta Masyarakat dalam Perumusan Kebijakan Publik

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik dapat diwujudkan di setiap tahapan proses kebijakan. Berikut bentuk- bentuk partisipasi masyarakat tersebut.



Dikaitkan dengan empat tahapan tersebut, kegiatan eksaminasi publik peraturan perundangan atau *public review* merupakan partisipasi masyarakat pada tahap perumusan dan evaluasi. Harapannya agar memengaruhi pengambil kebijakan untuk merumuskan ketentuan sebagaimana direkomendasikan atau melakukan revisi terhadap peraturan yang telah disahkan.

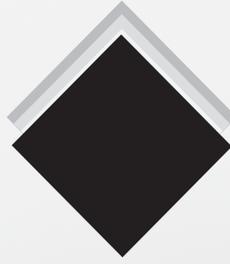
Pada dasarnya partisipasi masyarakat harus diperluas tidak saja hanya memberikan usul atau masukan namun juga dalam bentuk pengawasan publik yang dilakukan melalui eksaminasi peraturan perundangan. Pengawasan publik ini terbagi menjadi dua yaitu pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif dilakukan pada saat produk hukum tersebut masih berbentuk rancangan peraturan Perundang-undangan, sedangkan pengawasan represif dilakukan pada saat produk hukum telah ditetapkan sebagai peraturan Perundang-undangan misalnya

UU, peraturan atau keputusan. Eksaminasi regulasi dalam fungsi pengawasan preventif diharapkan memberikan masukan baik aspek formal maupun materiil terhadap pembuat/perancang Perundang-undangan misalnya pihak eksekutif dan atau legislatif. Masukan yang disampaikan diharapkan dapat menyempurnakan naskah yang sedang dibahas atau disusun. Khusus di dalam pengawasan represif, proses pengawasan dapat berujung pada upaya pembatalan peraturan yang telah ditetapkan.

Di Indonesia proses pembatalan terhadap suatu peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan melalui dua cara.

1. Terhadap produk hukum berupa undang-undang maka proses pembatalannya dilakukan melalui Mahkamah Konstitusi.
2. Terhadap peraturan Perundang-undangan dibawah UU maka proses pembatalannya dilakukan melalui Mahkamah Agung.

Sedangkan mengenai evaluasi dilakukan dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan materi peraturan daerah dengan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya.



GLOSARIUM

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan: macam dan penjenjangan setiap jenis peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Perundang-undangan: setiap keputusan yang tertulis oleh pejabat yang berwenang dalam kekuasaan legislatif berdasarkan wewenang atribusi atau delegasi maupun wewenang kekuasaan eksekutif semata-mata berdasarkan wewenang delegasi yang materi muatannya berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum.

Produk peraturan Perundang-undangan di daerah: produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, peraturan kepala

daerah, peraturan DPRD dan berbagai bentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.

Perda: instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

Konsiderans: memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan Perundang-undangan.

Landasan filosofis: dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat ke dalam suatu rancangan/*draft* peraturan Perundang-undangan.

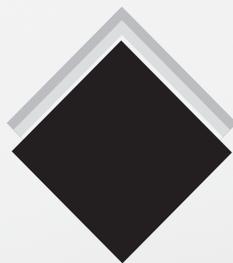
Landasan sosiologis: pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

Landasan yuridis: pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Akuntabilitas: landasan dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik, yang dapat mendorong perilaku pemerintah, baik secara individu maupun secara kelembagaan, untuk melaksanakan tanggung jawab kepada publik dan menegakkan hukum.

Kepastian hukum: jantung dari aturan hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik. Kepastian hukum sangat penting untuk sistem pemerintahan yang baik dan efisien.

Naskah akademik: naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu RaPerda sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.



DAFTAR PUSTAKA

- Agung Pambudhi: *Permasalahan Signifikan Perda (pungutan) di Beberapa Sektor Usaha*. (makalah disampaikan dalam *Conference on Decentralization Regulatory Reform and The Business Climate* diselenggarakan PEG USAID di Hotel Aryduta , Jakarta 12 Agustus 2003).
- Ahmad, Rival G. *Dari Parlemen ke Ruang Publik*, Jentera. Jurnal Hukum. Edisi 2, 2003.
- Alexander, Harry. *Panduan Perancangan Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta XSYS Solusindo. 2004.
- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial prudence)*. Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Ann Seidman, Robert B Seidman, Nalin Abeysekere, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, diterjemahkan oleh Johannes Usman, Endah P Wardhani, Ningrum Sirait, ELIPS. Jakarta, 2001.
- Ann Seidman, Robert B Seidman, Nalin Abeysekere, *Penyusunan Rancangan UU Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, diterjemahkan oleh Johannes Usman, Endah P Wardhani, Ningrum Sirait, ELIPS, Jakarta. 2001.
- Attamimi, A. Hamid S, *Hukum tentang peraturan Perundang-undangan dan peraturan kebijakan (hukum tata Negara)*, Universitas Indonesia, Jakarta. 1990.

- Budiman N.P.D Sinaga, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, UII Press, Yogyakarta. 2005.
- Dahlan Thaib, Jaiz Hamidi dan N'imatul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta. 2003.
- Decentralization Support Facility (DSF). Penguatan Kapasitas DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota*. Jakarta. 2011.
- Dede Mariana. *Membumikan Perda*. Artikel di Harian Pikiran Rakyat, 21 Nopember 2005.
- Hadjon, Philipus M., et.all., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yuridika, Surabaya, 2002.
- Himawan Estu Bagijo (Staf pengajar Fakultas Hukum Unair): *Aspek Hukum perancangan Perundang-undangan*, 2011.
- Huda, Ni'matul. *Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2005.
- Huntington, Samuel P. and Joan Nelson,. *Partisipasi Politik Di Negara Berkembang*, Rineka Cipta, Jakarta. 1994.
- I.C van der Vies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, alih bahasa: Linus Doludjawa, Jakarta, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005.
- Ismail Hasani dan Prof. DR. A. Gani Abdullah, SH, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2006
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal UU Di Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Jimly Assiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta, MKRI), 2005
- Komisi Hukum Nasional. *Otonomi Daerah. (Artikel)*, Februari 2004.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, *Meningkatkan Fungsi Pembentukan Perda dan Pengawasan DPRD Dalam Konteks Pencegahan Korupsi*, KPK, Jakarta. 2008
- LGSP-USAID *Local Government Support Program, Legal Drafting: Penyusunan Perda*. Jakarta. 2007.
- Marwati Riza, S H, M Si, *Menjelaskan Perilaku Pelaku Peran (Ro) Dan Lembaga Pelaksana (Ia) Dengan Kategori Rocchipi"*. 2008
- Prof. DR. A. Gani Abdullah, *Pengantar Memahami UU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Jurnal Pembentukan Perda Indonesia, Vol I, Nomor 2

- Samodra, Wibawa, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2008.
- Sulaiman N. Sembiring. *Kebijakan Daerah dan Mekanisme Konsultasi Publik*. Institut Hukum Sumber daya Alam (IHSA). 2004.
- Sumarto, Hetifa, *Partisipasi dan Good Governance*, Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003.
- Supardan Modeong dan Zudan Arief Fakhrollah, *Legal Drafting. Berporos Hukum Human is Partisipatoris*, PT Perea Jakarta, 2005
- Supardan Modeong, *Teknik Perundang-undangan di Indonesia*, PT. Perca, Jakarta, 2005.
- Suwanda, Dadang. *Penguatan Pengawasan DPRD untuk Pemerintahan Yang Efektif. Bandung*. ROSDA. 2016.
- _____, *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD*. Bandung. ROSDA. 2016.
- Wasistiono, Sadu, Yonata Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja DPRD*, Bandung: Fokusmedia, 2010.
- Zuhro, R. Siti, Lilies Mulyani, dan Fitria. *Kisruh Peraturan Daerah Mengurai Masalah & Solusinya*. The Habibie Center. Yogyakarta. 2010. Peraturan.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Air.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan negara.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2015 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan keuangan Daerah.

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

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

Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2012 tentang Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Daerah.

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

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

Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007, Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2004 tentang Hak Uji Material.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2007 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2011.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2007 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.

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



INDEKS

A

Akuntabilitas 46, 181, 236
Asas Perundang-undangan 32
Aspek keterbukaan 36
Aspek kewenangan 36
Aspek Pembentukan Perda viii, 35
Aspek pengawasan 36

B

Batang Tubuh 77

C

Capacity 122, 123
Civil society organization 132
Communication ix, 122, 124

D

Dasar hukum 19, 22, 26, 35, 40, 75,
90, 96, 100, 123, 150, 151, 159
De facto 23
De jure 23

E

Efektivitas 5, 19, 42, 126, 199, 206,
207, 210, 212, 213, 221

Eksaminasi 227, 228, 230, 231
Evaluasi 22, 37, 203, 205, 208, 211,
220, 221, 222, 227, 228, 230,
231, 232

F

Filosofis 2, 23, 38, 42, 76, 77, 89, 93,
97, 98, 99, 100, 103, 104, 235
Fishbone 122, 123, 125, 126
Focus group discussion 101, 129

H

Holistik-futuristik 88, 96
Hukum tertulis 4
Hukum tidak tertulis 4

I

Identifikasi masalah 97, 98, 99, 122,
128
Ideology 122, 124
Interest 122, 124

K

Keleluasaan Administratif 46
Kepastian Hukum 46
Konsultasi publik 62, 80, 94, 109, 115,
116, 117

Koordinasi dan Keterpaduan 44
Kumulatif Terbuka 53

L

Landasan filosofis 38, 98, 104, 235
Landasan sosiologis 38, 39, 76, 98,
104, 235
Landasan yuridis 38, 40, 41, 98, 104,
235

N

Naskah akademik 8, 23, 36, 58, 59,
60, 63, 80, 87, 88, 89, 90, 91,
92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99,
100, 101, 102, 104, 105, 106,
111, 117, 206, 227

O

Onafhankelijkheid 29
Opportunity ix, 122, 123
Optimalisasi 204, 205, 206, 208, 239,
246
Ordonansi 9

P

Partisipasi ix, 44, 92, 107, 108, 109,
114, 132, 205, 206, 207, 227,
229, 238, 239
Pembatalan Perda x, 190, 192
Perencanaan RaPerda viii, 50, 51,
197, 202
Permasalahan sosial 120
Perumusan Substansi 44
Prinsip Dasar viii, 43
Process ix, 122, 124

R

Regulatory Impact Assessment ix, 126
Regulatory Mapping ix, 129
Rule ix, 122, 123

S

Sistematika Perda viii, 71
Sosiologis 2, 23, 38, 39, 42, 76, 77,
89, 90, 91, 92, 93, 97, 98, 99,
100, 104, 235

Steenbeek 12
Stufentheorie 9
Sumber hukum 2, 40

T

Transparansi 43, 137, 142

W

Wettelijke regelingen 9

Y

Yuridis 2, 23, 38, 40, 41, 42, 69, 76,
77, 89, 90, 92, 93, 97, 98, 99,
100, 101, 103, 104, 105, 235
Yuridis normatif 101

Z

Zefstandigheid 29



TENTANG PENULIS



Dadang Suwanda, SE, MM, M.Ak, Ak, CA. memulai pekerjaan pada Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara Departemen Keuangan pada Februari 1983, Perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Barat, Perwakilan BPKP Provinsi Jawa Barat, dan BPKP Pusat. Diperbantukan pada Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri sejak Tahun 2005 sampai 2012 sebagai Auditor Ahli Madya serta berbagai jabatan struktural, yaitu Kepala Bagian Administrasi dan Tata Usaha

Pengaduan, Kepala Bagian Umum, Kepala Bagian Evaluasi Laporan dan Hasil Pengawasan serta terakhir sebagai pejabat eselon IIA menjadi Inspektur Wilayah III. Pernah pula diperbantukan pada Yayasan Purna Bakti sebagai Staf Ahli dan Direktur Umum pada PT. Selaras Griya Adigunatama (pengelola Pasar Induk Tanah Tinggi Tangerang).

Sejak tahun 2007 sampai sekarang, pengajar/widyaiswara tidak tetap pada Badan Diklat/Pusat Pengembangan SDM Kementerian Dalam Negeri.

Sejak Agustus 2013 sampai sekarang sebagai Dosen IPDN dengan spesifikasi pada Bidang Keuangan, Audit dan Akuntansi Pemerintah Daerah. Aktif sebagai pembicara dan dosen lepas pada acara pelatihan, seminar, dan workshop tingkat Internasional dan daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Buku yang telah ditulis:

1. *Strategi Mendapatkan Opini WTP Laporan Keuangan Pemda* (2013, PPM Jakarta).

2. *Optimalisasi Pengelolaan Aset Pemda* (2013, PPM Jakarta).
3. *Panduan Penerapan SPIP* (2013, PPM Jakarta).
4. *Menyusun SOP lembaga Pemerintahan Berbasis SPIP* (2014, PPM Jakarta).
5. *Dana Hibah dan Bantuan Sosial Pemerintah Daerah* (2014, PPM Jakarta).
6. *Kebijakan Akuntansi Berbasis Akrual Berpedoman Pada SAP untuk Pemerintah Daerah* (2014, PT Remaja Rosdakarya Bandung).
7. *Sistem Akuntansi Akrual Pemerintah Daerah Berpedoman SAP Berbasis Akrual* (2015, PPM Jakarta).
8. *Bagan Akun Standar Sistem Akuntansi Akrual Pemerintah Daerah* (2015, PT Remaja Rosdakarya Bandung).
9. *Factors Affecting Quality Of Local Government's Financial Statements* (2015, Lambert Academic Publishing Saabrucken Germany).
10. *Dasar-Dasar Akuntansi Akrual Pemerintah Daerah* (2016, PT Ghalia Indonesia, Jakarta).
11. *Penguatan Pengawasan DPRD* (2016, PT Remaja Rosdakarya Bandung).
12. *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD dalam Penyusunan Perda APBD* (2016, PT Remaja Rosdakarya Bandung)

Jurnal Internasional yang sudah ditulis:

1. Factors Affecting Quality of Local Government Financial Statement to get unqualified opinion (WTP) of Audit Board of the Republic of Indonesia (2015, the International Institute of Science, Technology and Education (IISTE)).

Artikel Nasional:

1. Strategi Pemda Meraih Opini WTP, Majalah Triwulanan Edisi Khusus HUT ke-30, Warta Pengawasan, BPKP, Maret 2014.
2. Reformasi Fiskal (Perpajakan) pada Pemerintahan Daerah dan Tugas Administrasi yang Baru, Jurnal Ekonomi dan Keuangan Publik, IPDN, Juni 2015.

Proceeding yang sudah ditulis:

1. The effect of asset management to increase the local government financial reports (2015, Universitas Widyatama dan University Selangor Malaysia).
2. Fiscal reform (taxation) on local government and the new administrative duties (2015, 1st APG/Asian Public government forum on local finance management – OECD/the Organization for Economic Co-operation and Development.