

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG TATA CARA PEMBENTUKAN
PROPEMPERDA KOTA PAREPARE



AM RESEARCH

Jasa keahlian, konsultasi dan penelitian

PEMERINTAH KOTA PAREPARE

2023

KATA PENGANTAR

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Parepare tentang Tata Cara Pembentukan Propemperda merupakan hasil pekerjaan kajian akademik atau penelitian ilmiah yang dikerjakan oleh Pemerintah Kota Parepare bekerjasama dengan tim ahli Anugrah Malebbi Research. Naskah Akademik sebagai hasil penelitian hukum dikerjakan dalam berbagai perspektif dengan memperhatikan tiga aspek landasan keberlakuan hukum, yang meliputi landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan sosiologis. Ketiga aspek ini ada dalam lingkaran hermeneutika, untuk memahami, menginterpretasi, dan menerapkan antara keseluruhan dan bagian-bagian yang ada didalamnya.

Pada akhirnya, kami memposisikan Naskah Akademik ini dalam proses kebijakan publik yang deliberatif, sehingga membuka proses partisipasi bagi masyarakat untuk memberikan masukan baik secara lisan atau tertulis pada penyusunan Naskah Akademik dan Draft Rancangan Peraturan Daerah Kota Parepare tentang Tata Cara Pembentukan Propemperda ini.

Parepae, 15 Mei 2023

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	iii
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Identifikasi Masalah	6
1.3 Tujuan dan Kegunaan	6
1.4 Metode.....	7
BAB 2 KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	8
2.1 Kajian Teoretis Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah	8
2.2 Kajian Terhadap Asas Yang Terkait dengan Penyusunan Norma.....	37
BAB 3 EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	47
3.1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	49
3.2. Kajian Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Terkait	50
BAB 4 KAJIAN YURIDIS NORMATIF, FILOSOFIS, DAN SOSIOLOGIS.....	72
4.1. Landasan Filosofis	72
4.2. Landasan Sosiologis	72
4.3. Landasan Yuridis	72
BAB 5 JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	77
5.1. Sasaran yang akan diwujudkan	728
5.2. Jangkauan dan Arah Pengaturan	72
5.3. Ruang Lingkup dan Materi Muatan Perda	72
BAB 6 KESIMPULAN DAN SARAN	92
6.1 Kesimpulan.....	92
6.2 Saran.....	95

Lampiran Rancangan Peraturan Daerah Kota Parepare tentang Tata Cara Penysusunan Propempera

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

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

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

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

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, DPRD dan Kepala Daerah dibantu oleh perangkat daerah.

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

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

Dalam rangka memastikan agar peraturan perundang-undangan dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum maka setidaknya diperlukan dua tertib yaitu tertib dasar peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib dasar peraturan perundang-undangan terkait dengan asas, jenis, hierarki dan materi muatan, sementara tertib

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

pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Pentingnya dua tertib tersebut nampak dari dicantumkannya materi-materi pokok tentang asas; jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; perencanaan, penyusunan, teknik penyusunan, pembahasan, dan pengesahan/ penetapan rancangan peraturan perundang-undangan, dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-undangan.

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

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

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

Untuk menjamin kualitas pembentukan produk hukum daerah, perlu pembinaan dan pengawasan pada setiap tahapan. Salah satu tahapan yang terpenting adalah pada tahapan perencanaan yang berfungsi sebagai dasar pembentukan perda, sehingga sesuai dengan kebutuhan daerah untuk pembangunan daerah, meningkatkan iklim investasi, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kemudian, untuk memastikan hal tersebut Kemendagri telah memberikan metode yaitu Analisis Kebutuhan Perda (AKP) yang merupakan suatu tools pemerintah daerah dalam menyusun program pembentukan Perda agar

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

mempedomani Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34/6458/OTDA tanggal 26 November 2019 perihal Petunjuk Teknis Analisis Kebutuhan Perda.

Dalam rangka peningkatan kualitas program pembentukan perda yang sesuai dengan kewenangan daerah, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan dan/ atau kesusilaan, kemudahan investasi, peningkatan kualitas pelayanan publik, kebutuhan masyarakat, sesuai nilai-nilai Pancasila, Hak Azasi Manusia, kesetaraan gender dan perlindungan perempuan, dilakukan Analisis Kebutuhan Perda (AKP).

Analisis Kebutuhan Perda (AKP) dilakukan dengan cara antara lain:

- a) menentukan prioritas kebutuhan institusi/masyarakat terhadap perda;
- b) membandingkan realisasi propemperda dengan perda yang ditetapkan dalam setiap tahun; dan,
- c) menghitung anggaran penyusunan perda secara proporsional.

Memperhatikan kenyataan tersebut maka Anugrah Malebbi Research melakukan kajian mengenai tata cara Penyusunan Propemperda, guna menunjang kinerja DPRD sekaligus Pemerintah Kota Parepare. Penyusunannya akan didahului dengan kegiatan pengkajian. Mudah-mudahan langkah ini dapat menjadi bagian dari salah satu upaya Bapemperda DPRD Kota Parepare untuk mewujudkan hukum yang responsif, menghindarkan terjadinya ketidakmampuan hukum untuk menyelesaikan persoalan dalam penyusunan Propemperda.

Oleh karena itu maka, perlu dilakukan penyusunan Naskah Akademik tata cara penyusunan propemperda sebagai pedoman dalam merumuskan perencanaan penyusunan propemperda Kota Parepare. Identifikasi kebutuhan perda dalam proses perencanaan propemperda harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan, aspirasi masyarakat, serta sesuai dengan kebutuhan kondisi budaya, sejarah dan kearifan lokal masyarakat Kota Parepare.

1.2 Identifikasi Masalah

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

- a. apa landasan hukum yang ada mengenai tata cara penyusunan Propemperda atau dengan kata lain bagaimana landasan teoritis dan empiris serta kerangka hukum yang diperlukan bagi Pemerintah Kota Parepare dan DPRD dalam menyusun Propemperda?
- b. Bagaimana urgensi keberadaan Perda Propemperda dalam kegiatan pembentukan Perda bagi Pemerintah Kota Parepare dan DPRD?
- c. Apa yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda?
- d. Ketentuan-ketentuan apakah saja yang perlu dicantumkan dalam tata cara penyusunan Propemperda, dan bagaimanakah mekanisme tata cara penyusunan Propemperda, atau bagaimana jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan, Perda Tata Cara Penyusunan Propemperda yang akan dibuat?

1.3 Tujuan dan Kegunaan

1.3.1. Tujuan

Sesuai dengan lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan kajian naskah akademik ranperda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kota Parepare dalam proses dan tahapan penyusunan Ranperda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut;
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda di Kota Parepare;
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis tentang perlunya naskah akademik penyusunan ranperda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda di Kota Parepare;

4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda di Kota Parepare.

1.3.2. Kegunaan

Kegunaan dari hasil kajian Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Ranperda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda oleh Pemerintah Kota Parepare dan Bapemperda DPRD Kota Parepare.

1.4 Metode

Metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode *socio legal*. Oleh karena itu, maka kaidah-kaidah hukum baik yang berbentuk peraturan perundang-undangan, maupun kebiasaan dalam kegiatan penetapan jalan dicari dan digali, untuk kemudian dirumuskan menjadi rumusan pasal-pasal yang dituangkan ke dalam Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Metode ini dilandasi oleh sebuah teori bahwa hukum yang baik adalah hukum yang juga berlandaskan pada kenyataan yang ada dalam masyarakat, bukan semata-mata merupakan kehendak penguasa saja. Secara sistematis penyusunan naskah akademik dilakukan melalui tahapan-tahapan yang runtut dan teratur. Tahapan yang dilakukan meliputi:

- a. Inventarisasi dan Identifikasi bahan hukum;
- b. Analisis bahan hukum; serta
- c. Perancangan dan Penulisan.

Rangkaian tahapan dimulai dengan inventarisasi dan identifikasi terhadap sumber bahan hukum yang relevan (primer dan sekunder), yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keabsahan pemerintah daerah dalam penyusunan propemperda, langkah selanjutnya adalah melakukan analisis terhadap keseluruhan bahan hukum yang ada. Proses analisis ini juga diberlakukan terhadap asas-asas hukum, teori-teori, konsep-konsep, doktrin serta bahan rujukan lainnya. Rangkaian tahapan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah pengkajian dari permasalahan penyusunan propemperda di Kota Parepare. Melalui rangkaian tahapan ini diharapkan mampu memberi rekomendasi yang mendukung perlunya reinterpretasi dan reorientasi pemahaman terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam penyusunan propemperda dan prosedur atau tahapan yang dilakukan agar proses dan tata cara pembentukan propemperda dapat dilakukan secara optimal.

Secara garis besar proses penyusunan peraturan daerah ini meliputi tiga tahap yaitu: 1). Tahap Konseptualisasi, 2) Tahap Sosialisasi dan Konsultasi Publik, dan 3) Tahap Proses Politik dan Penetapan:

1. Tahap Konseptualisasi

Tahap ini merupakan tahap awal dari kegiatan *technical assistance* yang dilakukan oleh tim penyusun. Pada tahap ini tim penyusun melakukan konseptualisasi naskah Akademik dan perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda dengan *stakeholder* untuk melakukan identifikasi masalah dan alternatif solusi yang dapat digunakan dalam menyelesaikan masalah.

2. Tahap Sosialisasi dan Konsultasi Publik

Pada tahap ini, tim penyusunan melakukan Sosialisasi dan Konsultasi Publik mengenai Peraturan Daerah Tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda di Kota Parepare melalui diskusi yang dihadiri oleh *stakeholder*. Target keluaran dari kegiatan sosialisasi ini adalah tersosialisasikannya rencana pembentukan rancangan Peraturan Daerah Tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda di Kota Parepare dan memperoleh masukan dari peserta guna perbaikan dan penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah.

3. Tahap Proses Politik dan Penetapan

Tahap Proses politik dan penetapan merupakan tahap akhir dari kegiatan *technical assistance*. Proses politik merupakan pembahasan Ranperda Tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda di Kota Parepare. Tahap penetapan adalah tahap ketika Ranperda sudah disetujui oleh DPRD Kota Parepare bersama dengan Walikota untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah.

BAB 2

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1 Kajian Teoretis Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam konteks hukum kenegaraan sebenarnya dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan pusat dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Hal itu oleh Hari Sabarno disebut sebagai nilai unitaris, dimana diwujudkan dalam pandangan Negara Kesatuan Republik Indonesia

bahwa kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan negara tidak akan terbagi diantara kesatuan pemerintahan.

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

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

Konsekuensi daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi, yakni berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Daerah dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal.

Namun demikian pemerintahan daerah ketika membentuk kebijakannya, baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya wajib harus memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan akan menciptakan keseimbangan antara kepentingan nasional dan daerah yang sinergis, dengan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal secara keseluruhan. Kewenangan membentuk Perda merupakan implementasi dari kemandirian daerah dan hak konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Pemberian kewenangan dan hak konstitusional untuk membuat Perda menunjukkan adanya peluang bagi daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri demi memajukan dan memberdayakan daerahnya. Dalam hal ini Perda menjadi salah satu elemen dasar bagi pelaksanaan desentralisasi. Keberadaan Perda juga merupakan implementasi sistem representasi dalam perumusan kebijakan di tingkat Pemerintahan Daerah. Flash back terhadap alur pembentukan peraturan Perda, tentu bermula pada urgensi pembentukannya yang menguraikan mengenai latar belakang, sasaran, dan jangkauan serta urgensinya, proses seperti ini disebut juga dengan perencanaan atau diistilahkan dengan program legislasi, kalau di pemerintah pusat disebut dengan prolegnas dan untuk di daerah disebut prolegda atau Propemperda.

Instrumen perencanaan ini merupakan titik awal memperoleh Perda yang dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat, menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan, dan/atau untuk melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tahapan perencanaan merupakan kunci awal menuju keberhasilan pencapaian tujuan yang diinginkan. Menurut Solly Lubis, perencanaan adalah bagian dari subsistem dari sistem pengelolaan (manajemen), kekhususan sifat perencanaan ialah dominannya fungsi perencanaan untuk keberhasilan keseluruhan manajemen.

Menurut pandangan politis strategis, jika keseluruhan manajemen mempunyai nilai strategis, sendirinya perencanaan sebagai bagiannya tentunya juga mempunyai sifat dan makna strategis. Sebaliknya, jika perencanaan sebagai langkah awal manajemen bernilai strategis, besar harapan bahwa keseluruhan manajemen akan bernilai strategis. Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Mengingat nilai strategisnya perencanaan tersebut, maka salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus dan butuh kajian mendalam

oleh organ atau lembaga pembentuk Perda, yaitu apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan Perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya. Dalam posisi seperti itu maka perlu adanya Analisis Kebutuhan Perda (AKP).

Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan keberlakuan suatu Perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis. Dalam pembentukan Perda, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan atributif sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara 1945. Pengaturan kewenangan daerah diatur dalam instrumen Undang-Undang dan instrumen perundang-undangan lainnya antara lain Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri, Keberadaan instrumen tersebut merupakan model dari teori *stufenbau* karya Hans Kelsen. Hans Kelsen dalam teorinya membahas mengenai jenjang norma hukum, dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan.

Dalam pendekatan *Stufenbau des Recht* yang diajarkan Hans Kelsen, hukum positif (peraturan) dikonstruksi berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*). Berdasarkan teori tersebut, maka kemudian dalam ilmu hukum turun menjadi asas "*lex superior derogat legis inferiori*."

Tahap perencanaan pada fungsi pembentukan Perda di DPRD dipegang oleh alat kelengkapan DPRD (yaitu Bapemperda). Bapemperda memiliki nilai strategis dalam pembentukan Perda. Sesuai tugas dan wewenangnya sangat menentukan diterima atau ditolaknya usulan rancangan Perda untuk menjadi prioritas. Fungsi itu menunjukkan penguatan fungsi pembentukan Perda pada DPRD. Mengingat yang mengoordinasikan penyusunan Propemperda, serta menentukan diterima atau ditolaknya usulan Ranperda untuk menjadi prioritas ada pada Bapemperda, maka Bapemperda dilihat dari perspektif instrumen perencanaan harus memiliki kriteria sebagai berikut:

1. memiliki mekanisme yang terukur/terarah dan prosedural, yaitu secara nyata dituangkan dalam tata cara atau mekanisme yang terukur/terarah berupa prosedur baku yang dituangkan dalam ketentuan Peraturan Daerah;

2. melaksanakan komitmen dan mentaati peraturan yang ditetapkan;
3. mengedepankan kualitas (mutu) bukan kuantitas, sehingga yang dipentingkan oleh Pemrakarsa RanPerda yaitu mindset bahwa Propemperda tidak semata mengejar banyaknya Ranperda yang menjadi prioritas untuk mendapatkan alokasi anggaran;
4. usulan Raperda didukung argumentasi ilmiah. Yang mana argumentasi ilmiah ini sebagai pondasi usulan Raperda yang dapat dipertanggungjawabkan baik menyangkut kewenangan, objek yang jelas, dan kesesuaian dengan peraturan perundangundangan lainnya, dan
5. menghilangkan ego sektoral pengusul, untuk faktor ini Bapemperda menjadi penentu dan mediator terhadap keinginan pengusul dalam mengajukan Raperdanya.

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

Pemerintahan Daerah dalam menyusun Propemperda perlu memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang penyusunannya harus mendasarkan kepada metode dan parameter tertentu, mengingat Perda yang akan dibentuk tersebut merupakan bagian integral dari sistem peraturan perundangundangan yang tersusun secara hierarki yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta ketertiban umum. Semua yang menjadi dasar juga perlu diperhatikan tersebut harus dilaksanakan semua pihak mengingat kedudukan Perda yang menjadi salah satu sub sistem dalam sistem hukum nasional.

Menurut Bivitri Susanti, proses perencanaan legislasi (*a quo Propemperda*) tampaknya diarahkan untuk menghasilkan legislasi yang terencana dengan jelas dan terpola dalam pelaksanaan politik hukum. Politik hukum yang dimaksud di sini adalah

politik hukum yang mengedepankan hukum sebagai alat pembangunan, yaitu untuk mengelola stabilitas politik dan ekonomi agar pertumbuhan ekonomi stabil dan pembangunan berjalan lancar. Hukum sebagaimana juga bidang-bidang kemasyarakatan lainnya, perlu diarahkan sedemikian rupa agar masyarakat stabil tanpa gejolak dan sesuai dengan rencana pembangunan pemerintah.

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

Dalam lingkup daerah, politik hukum bersifat lokal dan partikular (yaitu terbatas hanya berlaku dari dan untuk daerah tertentu saja), bukan berlaku untuk daerah lainnya. Namun demikian politik hukum yang dipegang tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoretisi belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum yang ada. Hal lain yang tidak bisa diabaikan yaitu semangat dan komitmen untuk mengkonstruksikan kembali Perda sangat ditentukan oleh kebutuhan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Selain itu maka para pembentuk Perda harus tetap berpegang teguh pada karakter pekerja keras, kerja ikhlas, dan kerja cerdas. Satu hal yang tidak boleh dilupakan yaitu bekerja merupakan ibadah. Sebagaimana hadits yang disampaikan Rasulullah bahwa “sebaik-baik manusia adalah yang paling bermanfaat bagi sesama.”

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

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

2.1.1. DPRD Dalam Melaksanakan Fungsi Pembentukan Perda

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

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

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

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

Dalam praktiknya, gagasan pembentukan badan perwakilan rakyat diawali dengan adanya demokrasi perwakilan (demokrasi tidak langsung atau *indirect*

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

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

Sebagai lembaga perwakilan, DPRD mempunyai beberapa fungsi, salah satu fungsinya yaitu berkaitan dengan legislasi atau pembentukan peraturan. Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu: (i) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); (ii) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); (iii) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); (iv) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya. Fungsi yang diuraikan di atas akan sangat berbeda dengan fungsi yang dimiliki oleh DPRD, karena tidak semua fungsi tersebut dimiliki DPRD. Oleh karenanya yang tepat fungsi DPRD yaitu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan atas

Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, yaitu fungsi pembentukan peraturan daerah, meliputi:

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

2.1.2. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

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

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, istilah yang dipakai dalam makna pembentukan Perda, yaitu legislasi. ‘Legislasi’ berasal dari bahasa Inggris *legislation*. Dalam khasanah ilmu hukum, ‘legislasi’ mengandung makna dikotomis yang bisa berarti (1) proses pembentukan hukum, dan juga bisa berarti (2) produk hukum. Dalam pengkajian ini, ‘legislasi’ dimaknai sebagai proses pembentukan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Hal ini selaras dengan argumentasi Al. Andang L. Binawan yang menyatakan bahwa legislasi, seperti halnya banyak kata serapan yang berakhiran ‘asi’, menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum (dalam arti perundang-undangan). Proses legislasi berada di lembaga legislatif yang cenderung lebih beraspek politik.

Namun demikian dalam teori maupun praktiknya akan tampak bahwa proses legislasi juga tidak lepas dari hukum (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan)²⁶ yang menjadi pedoman dalam proses tersebut.

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa inti legislasi terdiri atas dua golongan besar, yaitu tahap sosiologis (sosio-politis) dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu gagasan dan/atau masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Apabila gagasan itu berhasil dilanjutkan, bisa jadi bentuk dan isinya mengalami perubahan, yakni makin dipertajam (*articulated*) dibanding pada saat ia muncul. Pada titik ini, ia akan dilanjutkan ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan hukum. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum.

Menurut, Ann Siedman et. al., proses pembentukan hukum (*law-making process*) haruslah berpatokan pada dan melalui enam tahapan penting, yaitu:

- 1) asal-usul rancangan undang-undang (*a bill's origins*),
- 2) konsep (*the concept paper*),
- 3) penentuan prioritas (*prioritise*),
- 4) penyusunan rancangan undang-undang (*drafting the bill*),
- 5) penelitian (*research*), dan
- 6) siapa yang mempunyai akses? (*who has acces and supplies input into the drafting process*).

Rangkaian tahapan seperti itu, seperti yang disampaikan oleh M. Solly Lubis, dalam memberikan pengertian perundang-undangan. Pengertian perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.

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

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

Seluruh uraian singkat di atas menunjukkan bahwa seluruh tahapan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu proses yang sangat kompleks. Legislasi tidak sekedar suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kewenangan untuk itu, namun jangkauannya meluas sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan sosial-politik yang melingkupi dan berada di sekitarnya, secara singkat pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi tahapan: perencanaan; penyusunan; pembahasan; pengesahan/penetapan dan pengundangan, bahkan dapat ditambah dengan penyebarluasan.

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

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

2.1.3. Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk peraturan pelaksana undang-undang. Pokok kewenangan mengatur dari Perda berasal dari kewenangan yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang. Akan tetapi, dalam hal-hal tertentu Perda juga dapat mengatur sendiri hal-hal yang meskipun tidak didelegasikan secara eksplisit kewenangannya oleh undang-undang, tetapi dianggap perlu diatur oleh daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Substansi materi suatu Perda akan menggambarkan politik hukum pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan daerahnya. Menurut Dirjen OTDA, Akmal Malik, penyelenggaraan pemerintahan di daerah bisa dikaji melalui tiga (3) pendekatan, yaitu pendekatan politik, pendekatan kebijakan dan pendekatan legal. Namun, yang lebih sering terjadi di daerah justru kental dengan pendekatan politik yang pada akhirnya memunculkan banyak ketidaksesuaian

antara tujuan otonomi daerah dengan realitas penyelenggaraan pemerintah daerah. Ketidaksesuaian terlihat dari banyaknya produk hukum daerah, khususnya Perda yang dibentuk bukan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

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

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

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

Ketentuan yang ada sudah mengatur bahwa pembentukan Perda harus melalui tahapan dan proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan

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

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

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

Perda yang dinyatakan batal oleh hakim harus segera dilakukan pencabutan. Jika hakim menilai Perda tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka hakim dapat mengeluarkan putusan bahwa Perda

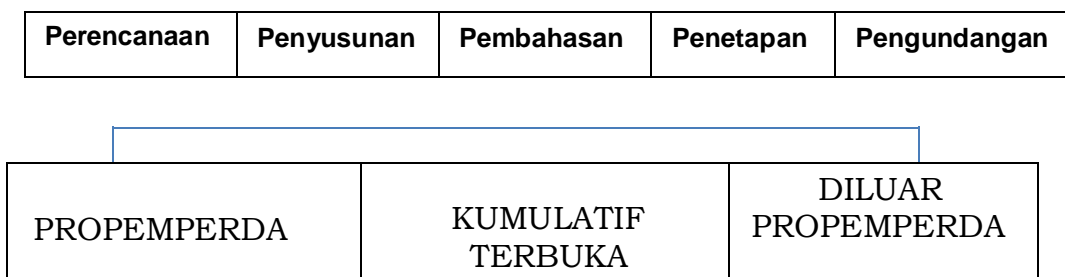
tersebut tidak sah dan tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan segera melakukan pencabutan. Hal ini diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

Pejabat yang berhak membatalkan suatu Perda adalah lembaga Mahkamah Agung sesuai dengan kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan menyebutkan bahwa dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini dikuatkan dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menghilangkan kewenangan yang dimiliki oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam membatalkan suatu Perda.

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

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

PEMBENTUKAN PERDA



2.1.4. Program Pembentukan Perda

Sebelum menguraikan bagaimana menyusun Propemperda, maka harus dipahami terlebih dahulu unsur yang membentuk frasa Propemperda, yaitu program dan pembentukan Perda. Makna program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.

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

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

A. Alasan Diperlukannya Propemperda

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

- a. agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;

- b. agar Perda sinkron secara vertikal dan horizontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya;
- c. agar pembentukan Perda terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah; dan
- d. agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

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

- a. untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan Perda;
- b. untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Perda untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Perda;
- c. untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk Perda
- d. untuk mempercepat proses pembentukan Perda dengan menfokuskan kegiatan menyusun Rancangan Perda menurut skala prioritas yang ditetapkan; dan
- e. menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Perda.

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

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

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

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

- a. Sarana sinkronisasi dan harmonisasi dengan perencanaan pembangunan daerah.

Dalam konstruksi ini, kegiatan pembangunan di daerah sudah terencana melalui RPJP, RPJMD, RKPD sesuai dengan visi dan misi daerah. Oleh sebab itu, program pembentukan Perda yang disusun setiap tahun anggaran harus mengacu pada perencanaan pembangunan daerah, sehingga norma yang diperlukan untuk mendukung otonomi sejalan dengan arah kebijakan pembangunan daerah;

- b. Sarana menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat daerah. Dengan adanya program pembentukan peraturan daerah, yang dikaji secara mendalam antara DPRD dan Kepala Daerah diharapkan ada skala prioritas untuk melahirkan Perda yang berupa pemberdayaan (*empowering*) bagi masyarakat daerah sejalan dengan arah kebijakan pembangunan. Dalam praktik seringkali Perda yang dilahirkan lebih dominan bersifat pungutan dan organisasi perangkat daerah, sedangkan Perda yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat adakalanya terabaikan

- c. Sarana meningkatkan sinergi antara DPRD dan Kepala Daerah dalam melahirkan produk hukum, dalam jenis Perda.

Sejalan dengan *division of power* yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Perda lahir atas kerja sama antara DPRD dengan Kepala Daerah. Oleh

sebab itu program pembentukan peraturan daerah tentu merupakan wujud hubungan kerjasama yang bersifat kemitraan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam membangun daerah berdasarkan “*checks and balances systems*”, apalagi harus dipahami lahirnya sebuah Perda terkait dengan anggaran, evaluasi atau kajian, penyusunan naskah akademik dan sebagainya; dan

- d. Sarana mewujudkan Perda yang baik. Melalui Propemperda akan dapat meminimalisir munculnya Perda yang tumpang tindih atau bermasalah.

B. Fungsi Propemperda

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

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

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

1) fungsi perencanaan, meliputi:

- a) pemahaman peta permasalahan yang berkaitan dengan prioritas Perda yang harus dibentuk, dan sumber daya yang ada, serta cara-cara mengatasinya;
- b) perlunya koordinasi, konsistensi antar berbagai kegiatan dalam pelaksanaan program dan penggunaan sumber daya;
- c) penerjemahan secara cermat dan akurat kedalam kegiatan konkrit yang terjadwal dengan dukungan dana yang memadai.

2) fungsi penggerakan, meliputi:

- a) penetapan standar sebagai tolak ukur keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan pembentukan Perda;
 - b) pengukuran pelaksanaan dengan membandingkan antara yang dicapai dengan yang seharusnya dicapai;
 - c) melakukan tindakan perbaikan jika diperlukan.
- 3) fungsi pengawasan, yaitu meliputi:
- a) penetapan standar sebagai tolak ukur keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan pembentukan Perda;
 - b) pengukuran pelaksanaan dengan membandingkan antara yang dicapai dengan yang seharusnya dicapai;
 - c) melakukan tindakan perbaikan jika diperlukan.

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

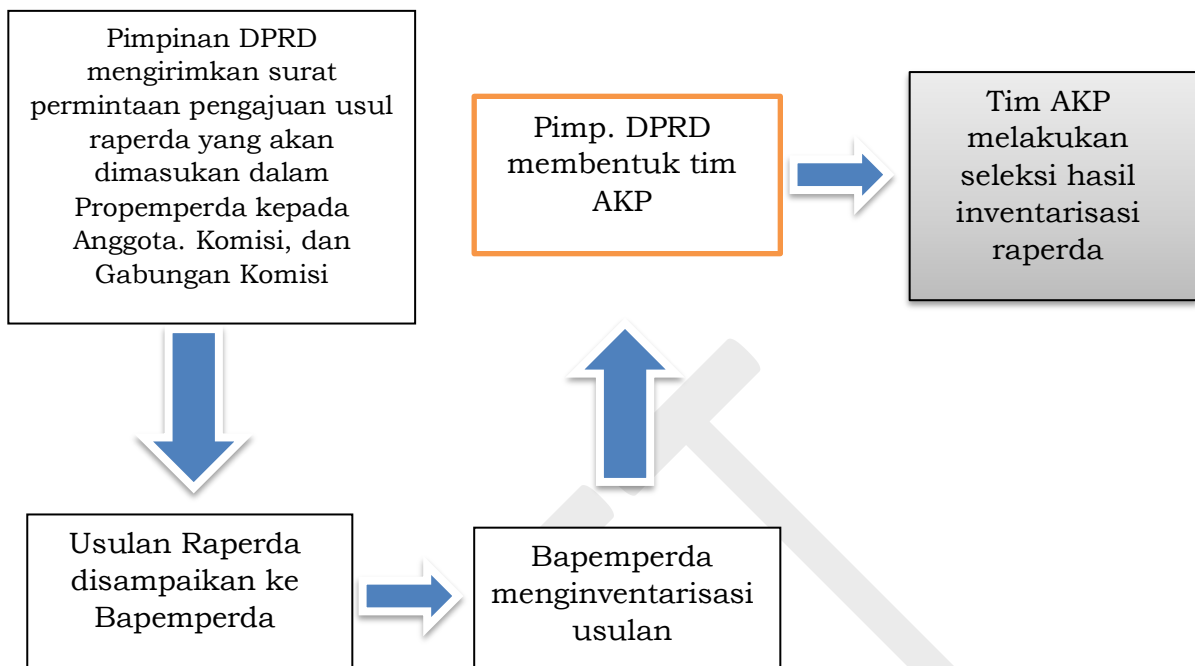
Pendapat dan uraian-uraian di atas mengisyaratkan bahwa Propemperda harus memperhatikan kesesuaian dengan perencanaan pembangunan daerah. Penyesuaian ini perlu dilakukan untuk memastikan bahwa Perda yang disusun akan mampu mendukung pembangunan daerah dan tidak sebaliknya menghambat pembangunan. Hambatan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

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

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

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

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



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

Kriteria penyeleksian usulan Propemperda

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

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

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

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

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

AKP dilaksanakan antara lain dalam bentuk:

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

AKP dilakukan untuk menentukan kelayakan Propemperda. Berdasarkan hasil AKP, maka Bapemperda menyusun rancangan Propemperda per tahunan berdasarkan skala prioritas. Rancangan dimaksud kemudian dibahas bersama dengan Pemerintah Daerah untuk disepakati. Rancangan kesepakatan dibawa ke Badan Musyawarah, selanjutnya dibawa ke Rapat Paripurna DPRD untuk memperoleh persetujuan.

C. Mekanisme Penyusunan Propemperda di Lingkup Pemerintah Kabupaten/ Kota

Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah menugaskan Kepala Perangkat Daerah untuk mengajukan daftar Rancangan Perda yang akan dimasukkan kedalam Propemperda. Usulan dari Perangkat Daerah disampaikan kepada

Sekretaris Daerah melalui Bagian Hukum. Usulan tersebut harus dilengkapi dengan berkas berupa deskripsi/penjelasan singkat tentang dasar pembentukan, maksud, tujuan, sasaran dan dampak perda bagi masyarakat.

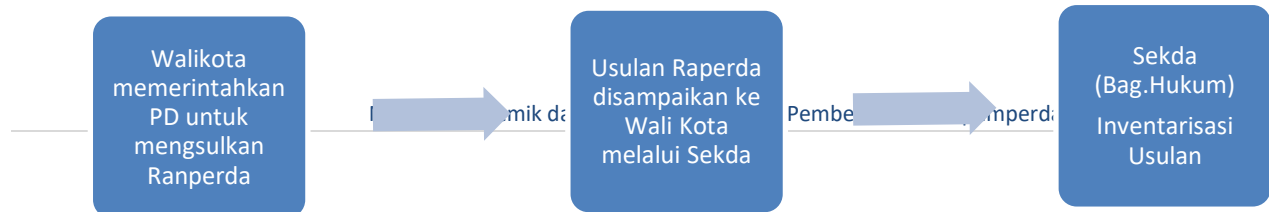
Selanjutnya setelah tersusunnya daftar hasil inventarisasi, Bagian Hukum melakukan penentuan skala prioritas. Bagian Hukum dalam melaksanakan kegiatan penyusunan Propemperda ini, dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan untuk ditetapkan dalam Propemperda,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

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

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

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

AKP dapat dilakukan oleh Tim yang dibentuk dengan Keputusan Kepala Daerah. Hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah disampaikan oleh Bagian Hukum kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Selanjutnya Kepala Daerah menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD.



DRAFT

TIM AKP di lingkungan Pemerintah Kota Parepare, dapat meliputi:

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

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

Kriteria penyeleksian usulan Propemperda

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

2.1.5 Analisis Kebutuhan Perda

Menurut Dirjen OTDA Kemendagri, AKP dimulai dengan tahapan identifikasi kebutuhan yang berbasis 32 urusan (yang terdiri dari 6 urusan wajib pelayanan dasar, 18 urusan wajib non pelayanan dasar dan 8 urusan pilihan). Hal itu dilakukan dalam rangka pembinaan dan pengawasan umum pemerintah daerah dan sekaligus penjaminan mutu pembentukan Perda.

Idealnya ketigapuluh dua urusan tersebut harus menjadi dasar penentuan prioritas kebutuhan pembentukan Perda, bukan alasan politis.

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

Langkah tersebut mengacu kepada surat Kementerian Dalam Negeri Nomor: 188.34/6458/Otda tanggal 26 Desember 2019 perihal Petunjuk Teknis Analisis Kebutuhan Peraturan Daerah (AKP) dimana penetapan Propemperda yang ditetapkan oleh DPRD bersama Pemerintah Daerah setiap tahun harus rasional sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah.

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

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

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

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

melakukan AKP perlu dibangun berdasarkan peraturan perundang-undangan dan praktek-praktek terbaik dunia internasional.

2.1.6. Penganggaran Propemperda

Pelaksanaan progam akan berhasil apabila didukung oleh personal, perangkat dan penganggaran. Sesuai dengan namanya program pembentukan Perda, maka penganggarnya berkaitan dengan APBD. Berdasarkan ketentuan keuangan daerah, maka program merupakan salah satu yang masuk dalam rincian belanja daerah atau masuk dalam APBD. Mengingat hal itu maka penyusunan Propemperda pun harus memperhatikan siklus tahunan keuangan daerah.

Propemperda dalam pengelolaan keuangan daerah:

- a. sebagai unsur pendukung urusan pemerintah
- b. anggarannya tercantum dalam program dukungan pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan

Keuangan Daerah, yang rinciannya di bawah ini:

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

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

atau tercantum dalam RPJMD. Namun demikian pelaksanaannya tetap harus memperhatikan kepatutan, kewajaran, rasionalitas dan efektifitas.

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

2.2 Kajian Terhadap Asas Yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang secara teoritik meliputi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang bersifat formal dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang bersifat materiil.⁵

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang bersifat formal dituangkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (khususnya dalam pembentukan Peraturan Daerah, asas-asas tersebut diatur dalam Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), dengan sebutan “asas pembentukan Peraturan Perundangundangan yang baik”, yang meliputi:

- a) kejelasan tujuan;

⁵ A. Hamid S. Attamimi; “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, Disertasi, (Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 345-346. I.C. Van Der Vlies, Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan, terjemahan, (Direktorat Jenderal Peraturan Perundangundangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005), hal 238-309

- b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d) dapat dilaksanakan;
- e) kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f) kejelasan rumusan; dan
- g) keterbukaan.

Asas-asas materiil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan , yakni: materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

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

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

1. Asas-asas formal meliputi:
 - a. Asas tujuan yang jelas;
 - b. Asas organ/lembaga yang tepat;
 - c. Asas perlunya peraturan;
 - d. Asas dapat dilaksanakan;
 - e. Asas konsensus.
2. Asas-asas material meliputi:
 - a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;

- b. Asas tentang dapat dikenali;
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. Asas kepastian hukum;
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

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

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

- f) Asas Kejelasan Rumusan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas, dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g) Asas Keterbukaan, yaitu bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka, dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

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

- a) Asas Pengayoman, yaitu bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b) Asas Kemanusiaan, yaitu bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c) Asas Kebangsaan, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d) Asas Kekeluargaan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

- e) Asas Kenusantaraan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f) Asas Bhinneka Tunggal, yaitu bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara
- g) Asas Keadilan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- i) Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- j) Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan, yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain yang berkaitan dengan asas-asas formal dan materil yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, juga berkaitan dengan kedudukannya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah maka perlu pula memperhatikan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 30

Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Ketentuan yang berkaitan dengan hal tersebut, diantaranya: mengenai kewenangan dari si pembuat penetapan, dan penggunaan wewenang yang wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan AUPB (Asas Umum Pemerintahan Yang baik)

AUPB, meliputi asas:

1. asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
2. asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:
 - a. kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
 - b. kepentingan individu dengan masyarakat;
 - c. kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing;
 - d. kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
 - e. kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat;
 - f. kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
 - g. kepentingan manusia dan ekosistemnya;
 - h. kepentingan pria dan wanita.
3. asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

4. asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
5. asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
6. asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
7. asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
8. asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.3. Kajian Empirik Mengenai Tata Cara Penyusunan Propemperda

Kajian empirik dalam sebuah naskah akademik merupakan substansi yang sangat penting dalam rangka mendapatkan fakta atau keadaan nyata dalam masyarakat atas suatu permasalahan yang menjadi perhatian atau fokus dalam penyusunan peraturan termaksud. Diungkapkan oleh Ann Seidman bahwa teori perundangundangan menuntun penyusun rancangan peraturan perlu mengumpulkan dan menilai bukti yang diperlukan untuk memastikan bahwa suatu rancangan peraturan tidak hanya bertumpu pada logika abstrak, akan tetapi juga pada fakta-fakta.

Secara empiris hanya ada beberapa provinsi dan kabupaten/kota yang telah memiliki Perda khusus mengenai Tata Cara Penyusunan Propemperda. Merekalah yang sudah tepat dan benar menjalankan perintah dari Pasal 16 ayat (3) juncto Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Ketentuan tersebut memerintahkan secara khusus harus membentuk Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda. Hal tersebut dapat dilihat dari redaksi yang digunakannya “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda provinsi diatur dengan Perda provinsi”. Penggunaan kata “dengan” mengisyaratkan pendelegasian harus pada peraturan yang khusus mengatur materi yang didelegasikan tersebut, berbeda apabila menggunakan kata “dalam” maka peraturan yang mengaturnya bisa memuat materi- materi yang lebih umum, tidak hanya satu materi pendelegasian.

Saat ini pedoman yang dipakai oleh Pemerintahan Daerah Kota Parepare dalam merencanakan dan menyusun produk hukum daerah, mengacu langsung kepada ketentuan yang ada diantaranya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah. Meskipun Pemerintahan Daerah Kota Parepare tidak memiliki peraturan lokal yang mengatur tata cara pembentukan produk hukum daerah, dan tata cara penyusunan Propemperda, bukan berarti tidak menghasilkan Perda. Dalam hal ini Pemerintahan Daerah Kota Parepare, nampaknya langsung mempedomani peraturan yang diterbitkan dari pusat. Kondisi seperti itu dapat memungkinkan terjadinya ketidaktepatan dalam menjalankan prosedur dan mekanisme yang ada. Kerisnikan demikian dapat menyebabkan ketidakberlakuan dari produk hukum daerah yang dibuat karena ada kesalahan prosedur dan mekanisme yang dilaksanakan. Mudah-mudahan asumsi itu tidak terjadi.

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

Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah, untuk mempunyai Perda khusus tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda.

Salah satu kekurangan yang masih dihadapi oleh DPRD Kota Parepare maupun Pemerintah Kota Parepare, yaitu masih belum dibentuknya Tim AKP, padahal sudah diwajibkan agar dibentuk sejak terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah.

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

BAB 3

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

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

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

Evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolok ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan obyek dimaksud. Adapun Analisis merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, penjabaran dan atau pengkajian yang merupakan tahapan yang dilakukan guna memecahkan suatu persoalan (*a quo* Tata Cara Penyusunan Propemperda).

Tujuan dilakukannya evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundangundangan hakikatnya adalah guna memperoleh suatu gambaran norma-norma hukum yang mendukung atau memerintahkan pengaturan Tata Cara Penyusunan Propemperda dalam satu Perda. Kegiatan ini berguna untuk menjadi bahan dan menilai apakah materi muatan dari suatu Rancangan Perda sudah sesuai atau memenuhi ketentuan yang ada, juga sudah sinkron atau tidak.

Kegiatan ini dimaksudkan sebagai upaya mensinkronisasi dan mengharmonisasikan (baik secara vertikal maupun horisontal) materi muatan Rancangan Perda dengan peraturan perundangundangan yang ada. Hal itu agar pengaturan dalam Perda ini komprehensif dan integratif sehingga dapat menghindarkan dari konflik hukum yang mungkin timbul, atau bahkan bertentangan, sehingga berpotensi digugat dengan *judicial review* di Mahkamah Agung.

Ada beberapa model kajian evaluasi dan analisis yang dapat dilakukan, diantaranya: inventarisasi peraturan perundangundangan terkait; tabel/tabulasi/matriks; dan kajian mendalam atas pelaksanaan suatu peraturan perundangundangan. Adapun yang kami lakukan dalam penyusunan naskah akademik saat ini, yaitu kajian atas peraturan perundangundangan yang terkait dengan Tata Cara Penyusunan Propemperda. Uraian pada Bab III Naskah Akademik ini pada dasarnya memuat dua hal utama yakni: Pertama, proses evaluasi atau penilaian terhadap beberapa bagian atau keseluruhan dari materi muatan suatu Undang-Undang dan peraturan terkait tersebut; Kedua, analisis dilakukan dengan suatu metode atau dasar analisis yang antara lain berbasis pada teori perundangundangan.

3.1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Begitu pula dengan eksistensi Perda, menurut UUD 1945 hasil amandemen, Perda sudah dikukuhkan secara konstitusional sebagai salah satu peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Ketentuan tersebut menjadi dasar yuridis bagi daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam hal ini terjadi pemencaran kewenangan (*spreiding van machten*) dalam membentuk peraturan perundang-undangan kepada daerah otonom, inilah yang salah satunya menghasilkan bentuk peraturan berupa Perda. Perda dimaksud bukan sekadar peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan di atasnya, akan tetapi lebih dari itu harus mampu menyerap dan menampung kondisi khusus daerah untuk kemandirian daerah (*zelfstandingheid*) dan aspirasi masyarakat lokal. Hal itu menjadi ciri utama (sebagai pengenal) adanya satuan pemerintahan otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya secara mandiri.

Konsep otonomi memberikan kekuasaan pada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Namun demikian otonomi harus diselenggarakan dan dijalankan pada jalur yang telah ditetapkan, yaitu pemerintahan daerah harus semakin melayani, dan yang terpenting tidak mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang luas tersebut

tentunya harus dipahami sebagai sarana yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dalam rangka mencapai kesejahteraan dan keadilan sosial.⁵⁷ Dalam upaya tersebut, pemerintah daerah membutuhkan peraturan perundangan yang disebut Perda untuk mengatur persoalan yang timbul di daerah sesuai dengan keistimewaan daerah masing-masing menuju terwujudnya cita-cita daerah. Perda juga dikenal dengan “local rule” (aturan lokal), yakni sebagai “*a rule based on the physical condition of a state and the character, costum, and beliefs of its people*” atau peraturan yang berlaku berdasarkan kenyataan fisik atau kondisi, karakter, dan kebiasaan masyarakat atau orang-orang di suatu daerah.

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

3.2. Kajian Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Berdasarkan substansi rancangan peraturan daerah tentang Tata Cara Pembentukan Propemperda dan prosedur pembentukan peraturan Perundang-undangan, maka evaluasi dan analisis Peraturan Perundang-Undangan terkait, terdiri dari :

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

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

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan diatur serangkaian asas yang harus dipedomani dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu meliputi asas: kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Adapun menyangkut materinya diatur dalam Pasal 6, harus mencerminkan asas:

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

j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, nampak bahwa kewenangan membentuk Perda adalah bukan dalam konsep kewenangan legislatif. Mengingat Perda adalah peraturan lokal, yang dibentuk oleh lembaga lokal dengan kekuatan berlaku hanya dalam lingkup wilayah saja, sehingga Perda tidak lazim disebut sebagai *statue/wet/act* atau undang-undang. Karena, di dalam ketentuan UUD 1945, istilah undang-undang itu sendiri secara tegas merupakan istilah yang hanya terkait dengan produk legislatif yang dibentuk oleh DPR.

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

Meskipun Perda kedudukannya bukan dalam kapasitas *wet/act* namun demikian Perda mempunyai beberapa fungsi dan kedudukan yang sangat penting yaitu: sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah; Perda merupakan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi pada tingkat daerah Perda sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah; dan sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah, sehingga dengan demikian Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

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

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

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

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

Pasal 13

- (1) Pendelegasian Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:
 - a. diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
 - b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
 - c. merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.

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

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

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

administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum dari suatu produk hukum daerah.

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

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

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

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

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

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

Bapemperda mempunyai tugas dan berwenang:

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

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

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

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

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

Pasal 33

Perencanaan Rancangan Peraturan Daerah meliputi kegiatan:

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

Pasal 34

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

Pasal 35

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

Pasal 36

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

Pasal 37

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

Paragraf 4

Pasal 38

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD

Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi

- (2) Penyusunan Prolegda memuat daftar Rancangan Peraturan daerah yang berdasarkan atas:

- a. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - b. Rencana pembangunan daerah;
 - c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; d
 - d. Aspirasi masyarakat daerah.
- (3) Penyusunan Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
- (4) Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
- (5) Penetapan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Balegda dan biro hukum berdasarkan kriteria:
- a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih dam tinggi;
 - b. rencana pembangunan daerah;
 - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - d. aspirasi masyarakat daerah.

Pasal 39

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

Pasal 40

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

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

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

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

Selanjutnya dalam Bab III Perencanaan Propemperda Kabupaten/Kota, diatur lebih rinci, yaitu dari mulai Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 dengan mengacu kepada ketentuan atau aturan perencanaan Propemperda Provinsi, sebagaimana ketentuan Pasal 17 yang mengamanatkan agar diberlakukan

secara *mutatis mutandis*. Di bawah ini akan dikutip secara lengkap sebagai berikut:

Pasal 10

Perencanaan Rancangan Perda Provinsi meliputi kegiatan:

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

Pasal 11

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

Pasal 12

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

Pasal 13

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

Pasal 14

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

Pasal 15

- (1) Penyusunan Propemperda provinsi dilaksanakan oleh DPRD provinsi dan gubernur.
- (2) Penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda Provinsi.
- (3) Penetapan skala prioritas pembentukan rancangan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan oleh Bapemperda dan biro hukum provinsi atau nama lainnya.
- (4) Penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat daftar rancangan Perda Provinsi yang didasarkan atas:
 - a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - b. rencana pembangunan daerah;
 - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - d. aspirasi masyarakat daerah.
- (5) Penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD provinsi.
- (6) Penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan Perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan Perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya.

Pasal 16

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

Pasal 17

Ketentuan mengenai tata cara perencanaan penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 berlaku secara

mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Propemperda kabupaten/ kota.

Pasal 23

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

Pasal 32

Ketentuan mengenai penyusunan rancangan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal

31, berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan rancangan Perda Kabupaten/Kota.

Pasal 33

- (1) Rancangan Perda Provinsi yang berasal dari DPRD provinsi

dapat diajukan oleh anggota DPRD provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda berdasarkan Propemperda provinsi.

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

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

1. harus memperhatikan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, artinya dalam penyusunan Propemperda juga harus bersifat transparan, dimana masyarakat diberi kesempatan berpartisipasi;
2. harus ada koordinasi yang kuat diantara para pihak yang terkait dalam penyusunan Propemperda yaitu Wali Kota bersama dengan DPRD sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk Perda, begitu pula para pihak di lingkungan Pemerintah Daerah harus terkoordinasi, terarah dan terpadu antar Perangkat Daerah dengan instansi-instansi lain yang terkait;
3. adanya skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di daerah dan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta tugas pembantuan;

4. perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya;
5. Propemperda perlu dievaluasi untuk dasar penyesuaian dengan dinamika perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, dan dinamika terbitnya peraturan perundang-undangan yang baru.

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

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

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

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

1. mengatasi keadaan luar biasa; keadaan konflik, atau bencana alam;
2. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
3. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Raperda yang dapat disetujui bersama oleh alat

kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah; dan

4. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

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

1. Adanya keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam.

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

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

2. Akibat kerja sama dengan pihak lain. Kerja sama dengan pihak lain ini menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat dilakukan dengan daerah lain, pihak ketiga, dan/atau lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Poin kerja sama dengan pihak lain tidak serta merta setiap ada kerja sama yang memerlukan Perda sebagai payung hukum dapat dimasukkan

dalam Perda di luar Propemperda, karena dalam ketentuan tersebut menyebutkan “akibat”. Artinya kerja sama tersebut telah dilaksanakan dan menimbulkan akibat yang perlu diatur dalam Perda.

3. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD (Bapemperda) dengan Bagian Hukum. Yang terakhir ini Ranperda yang diajukan di luar Propemperda harus memenuhi unsur “urgensi”. Jika dilihat dari bahasa menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia “urgensi” adalah keharusan yang mendesak atau hal yang sangat penting. Dari pengertian tersebut dapat dimaknai bahwa Ranperda yang diajukan di luar Propemperda harus berdasarkan kriteria mendesak atau sangat penting. Urgensi tersebut menurut Tim Penyusun Naskah Akademik, adalah pemaknaan dari sifat urgensi selain poin pertama dan kedua karena secara umum ketiga poin sama-sama memiliki nilai urgensi. Jadi dalam hal terdapat kondisi urgensi tetapi bukan merupakan kriteria poin pertama atau kedua maka dapat dimasukkan kedalam kategori urgensi poin ketiga dengan syarat dapat disetujui bersama oleh bapemperda dan biro hukum.

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

Pembentukan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda merupakan upaya mewujudkan pembentukan Perda

yang efektif dan efisien, selain itu dengan pengaturan Propemperda ini, bertujuan antara lain:

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

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

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

Pengelolaan Propemperda dalam kaitannya dengan fungsipenggerakan (*actuating*), bermakna bahwa dalam pelaksanaan

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

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

BAB 4

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis (*Filosofische grondslag*)

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

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

Nilai inti dari tata cara penyusunan program yaitu untuk mengorganisasikan suatu tindakan atau program secara terencana, terpadu, dan sistematis, agar dapat terlaksana secara efektif, efisien, tertib, teratur,

tersistimatis, tidak tumpang tindih serta selalu memperhatikan skala prioritas. Seperangkat nilai tersebut harus menjadi nilai yang melekat dalam setiap perencanaan, dan pelaksanaan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Selain itu produk yang dihasilkannya, juga harus dapat mendorong terwujudnya rasa keadilan, dan sekaligus dapat memenuhi harapan masyarakat. Dengan demikian sebaliknya pula harus dapat menghindarkan dari larangan-larangan yang menjadi batasan dari suatu pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti ketentuan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum, dan bertentangan dengan kesusilaan.

4.2. Landasan Sosiologis (*Sosiologische grondslag*)

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

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan jelas yang hendak dicapai, atau yang dicita-citakan, maka tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah yang dikenal dengan Propemperda, harus mampu menjadi pintu gerbang awal untuk

menyeleksi rancangan Perda agar selaras dengan aspirasi masyarakat atau kebutuhan masyarakat. Dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai tata cara penyusunan Propemperda. Tata cara penyusunan tersebut harus dapat dipedomani dan dilaksanakan sebagai suatu cara atau metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang dalam penyusunan Propemperda.

Pertimbangan sosiologis akan pentingnya Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, tersaji dalam kegiatan diskusi interaktif dan wawancara yang telah dilakukan dengan beberapa pihak terkait, oleh karenanya diperlukan langkah untuk membentuk Perda yang mengatur mekanisme tata cara penyusunan Propemperda. Perda tersebut perlu dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kondisi seperti itu merupakan fakta *moment opname* yang menjadi tenaga pendorong yang kuat untuk proses pembentukan Perda termaksud.

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

4.3. Landasan Yuridis (*Juridische grondslag*)

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan

mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Selain itu landasan yuridis atau dengan kata lain yaitu landasan hukum (*juridische gelding*), adalah landasan yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan telaah yuridis dan kajian hukum atas serangkaian perundang-undangan, serta kajian empiris menunjukkan bahwa dalam peraturan-undangan yang mengatur mekanisme penyusunan Propemperda belum sepenuhnya memberikan pedoman bagi Pemerintahan Daerah Kota Parepare dalam menyusun dan menetapkan Propemperda. Oleh sebab itu, Pemerintahan Daerah Kota Parepare memerlukan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah dalam mendukung dan menunjang kinerja pembentukan Peraturan Daerah.

Penyusun Naskah Akademik melihat kondisi Pemerintahan Daerah Kota Parepare belum memiliki Perda tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, dan Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Materi muatan Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mencakup semua produk hukum daerah baik berupa peraturan maupun penetapan. Yang termasuk peraturan adalah: Perda, Perkada, dan peraturan DPRD. Sedangkan penetapan terdiri dari: keputusan kepala daerah keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD, dan keputusan badan kehormatan DPRD, Jika materi muatan Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah meliputi pembentukan peraturan dan pembentukan penetapan, sedangkan materi muatan muatan Perda tentang Pembentukan Peraturan Daerah lebih sempit hanya terkait peraturan khususnya Perda. Adapun materi muatan Perda tentang Tata Cara

Penyusunan Propemperda akan lebih sempit lagi dibandingkan dengan dua nomenklatur perda sebelumnya, yakni hanya mengatur satu dari lima tahapan dalam pembentukan Perda, sehingga Perda yang terakhir ini merupakan *lex specialis* dari Perda sebelumnya.

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

DRAFT

BAB 5

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

5.1. Sasaran yang Akan Diwujudkan

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

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

5.2. Jangkauan dan Arah Pengaturan

5.2.1. Jangkauan Pengaturan

Penyusunan Rancangan Perda haruslah berdasarkan Propemperda, artinya penyusunan Rancangan Perda baru dapat dilakukan setelah adanya Propemperda. Kaidah tersebut tercantum dalam ketentuan Pasal 240 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, atau Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan, yang kalimatnya berbunyi: “Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda”.

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

1. Ketentuan umum, maksud dan tujuan Propemperda.
2. Kedudukan Propemperda dalam tahapan proses pembentukan Perda. Didalamnya termasuk bagaimana cara menyusunnya, serta manfaat dari Propemperda itu sendiri sebagai pemandu arah (*guideline*) bagi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam proses pembentukan Perda;
3. Subyek pemangku kepentingan dalam penyusunan Propemperda, yaitu:
 - a. Pemerintah Daerah Kota yang diwakili oleh Wali Kota beserta jajarannya yaitu Perangkat Daerah (Pimpinan Perangkat Daerah sebagai subjek yang mengusulkan Rancangan Perda, dan Sekretaris Daerah Kota (Perangkat Daerah yang membidangi hukum) sebagai subjek yang mengoordinir penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah Kota); dan
 - b. DPRD (Pimpinan DPRD Kota Parepare dengan Bapemperda sebagai alat kelengkapan DPRD yang mempunyai tugas dan wewenang dalam penyusunan Propemperda.⁷²
4. Subjek lainnya yaitu pihak terkait lainnya seperti Perancang Perundang-undangan/Analisis Hukum eksternal (yaitu dari Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Selatan) maupun internal (para Perancang Perundang-undangan/Analisis Hukum yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Parepare), dan masyarakat. Juga instansi lain yang berkaitan dengan substansi materi dari Ranperda, serta masyarakat luas. Tim Analisis Kebutuhan Perda, baik yang ada di lingkungan DPRD dan di lingkungan Pemerintah Kota Parepare.

5. Objek materi mekanisme dan prosedur (tata cara) penyusunan Propemperda, terbagi 2 (dua), yaitu tata cara penyusunan di lingkungan DPRD dan di lingkungan Pemerintah Daerah Kota. Kekhususan dalam pembentukan Perda yaitu pengajuan pembahasan Rancangan Perda di luar Propemperda, dan kumulatif terbuka.
6. Materi lainnya yang perlu mendapat perhatian untuk diatur dalam tata cara penyusunan Propemperda, yaitu mengenai pembahasan dan penetapan Propemperda, pengelolaan Propemperda; penganggaran penyelenggara Propemperda.
7. Ketentuan Sanksi.
Sanksi yang dipilih dalam penegakan Perda ini yaitu sanksi administratif, dan ini ditujukan kepada Pimpinan Perangkat Daerah yang abai atas perintah Wali Kota/Sekretaris Daerah Kota, untuk menjawab surat pengajuan usulan-usulan untuk bahan penyusunan Propemperda.
8. Ketentuan Penutup

5.2.2 Arah Pengaturan

Arah pengaturan dari tata cara penyusunan Propemperda, yaitu mengarah kepada pencapaian penyusunan Propemperda yang baik, terprogram, berkualitas, sesuai dengan prioritas pembangunan daerah dan kebutuhan masyarakat serta kebijakan pembangunan nasional. Selain itu juga untuk:

- a. memastikan bahwa pembentukan Perda sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan materi muatan Perda;

- b. menjaga agar Perda yang dibentuk tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional;
- c. menentukan parameter skala prioritas penyusunan Perda.

5.3. Ruang Lingkup Materi Muatan Perda

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

A . Ketentuan Umum

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

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kota Parepare.
2. Pemerintah Daerah adalah wali kota sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
5. Wali kota adalah Wali Kota Parepare.
6. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut Sekretaris DPRD adalah Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Parepare.
7. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kota Parepare.
8. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu wali kota dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
9. Badan Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang khusus menangani bidang Peraturan Daerah dan dibentuk dalam rapat paripurna DPRD.
10. Peraturan Daerah Kota Parepare yang selanjutnya disebut Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama wali kota.
11. Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
12. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Penyusunan Propemperda adalah proses penyiapan, pembahasan, dan penetapan Propemperda.
13. 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 rancangan peraturan

daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

14. Keterangan/Penjelasan adalah uraian mengenai hasil penelitian secara singkat terhadap permasalahan yang dapat dipertanggungjawabkan yang dituangkan dalam suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
15. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
16. Penyebarluasan adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Program Pembentukan Peraturan Daerah, rancangan Peraturan Daerah Kota Parepare yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan melalui media elektronik dan/atau media cetak.

B. Maksud dan Tujuan

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

- a) agar pembentukan Perda sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan materi muatan;
- b) menjaga agar Perda tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional;
- c) menentukan parameter skala prioritas penyusunan Perda;
- d) mewujudkan keserasian, keselarasan dan keterpaduan pembentukan Perda dengan kebutuhan hukum masyarakat, rencana pembangunan daerah dan kebijakan pembangunan nasional;

- e) agar perencanaan dan pembentukan Perda sebagai penentu arah pelaksanaan otonomi daerah dapat disusun secara optimal, terencana dan sistematis berdasarkan kebutuhan Daerah;
- f) adanya kepastian hukum dalam penyelesaian pembahasan Perda;
- g) sebagai pedoman guna penyamaan persepsi antar SKPD, DPRD serta pihak terkait lainnya terhadap perencanaan penyusunan Perda.

C. Materi Yang Akan Diatur

Materi yang akan diatur meliputi namun tidak terbatas pada:

1) Penyusunan Propemperda

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

- a) perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b) rencana pembangunan Daerah;
- c) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d) aspirasi masyarakat Daerah.

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

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

- a) perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b) rencana pembangunan Daerah;
- c) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan

d) aspirasi masyarakat Daerah.

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

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

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

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

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

2) Tata Cara Penyusunan Propemperda Usulan Pemerintah Daerah

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

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

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

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

Penyampaian usulan Propemperda dari Pemerintah Daerah kepada DPRD memuat:

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

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

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

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

3) Tata Cara Penyusunan Propemperda Inisiasi DPRD

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

masyarakat. Anggota, komisi, gabungan komisi dan/atau alat kelengkapan DPRD sebelum menyampaikan inisiasi Propemperda harus melibatkan Perangkat Daerah pengampu urusan pemerintahan.

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

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

4) Pembahasan dan Penetapan Rancangan Propemperda

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

Apabila dalam masa penyusunan Propemperda, DPRD dan Wali Kota menyampaikan usulan mengenai materi yang sama, yang

dibahas adalah usulan yang disampaikan oleh DPRD dan usulan yang disampaikan oleh Wali Kota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

5) Rancangan Perda Yang Tersisa Dalam Propemperda

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

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

6) Pengelolaan Propemperda

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

7) Penganggaran

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

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

8) Partisipasi Masyarakat

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

mau berpartisipasi kalau prosesnya tertutup, dan terburu-buru sehingga akan menghasilkan produk yang tidak akuntabel.

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

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

memberikan kepada masyarakat suatu informasi tentang akan ditetapkannya suatu kebijakan, dan peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan pengawasan terhadap pemerintah. Hal penting dalam proses pengambilan keputusan, adalah bahwa kegiatan ini membuka kesempatan bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan, dan pertimbangan kepada pemerintah secara langsung.

9). Ketentuan Peralihan

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

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

k. Ketentuan Penutup

Bagian yang memuat tentang keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan sejak tanggal diundangkannya.

BAB 6

PENUTUP

6.1 KESIMPULAN

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

2. Ketentuan peraturan perundang-undangan saat ini yang berkaitan dengan substansi mengenai Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, yaitu, meliputi diantaranya:
 - a. Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja;
 - d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota;
 - f. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan;
 - g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015

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

3. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, yang akan menjadi landasan dari Peraturan Daerah Kota Parepare tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, yaitu pembentukan Perda harus dilakukan secara terencana, terpadu dan sistematis, dengan berdasarkan kepada ketentuan yang memerintahkannya seperti yang diatur dalam ketentuan Pasal 39 ayat (3) juncto Pasal 42

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 16 ayat (3) juncto Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80

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

4. Materi muatan dari Rancangan Peraturan Daerah Kota Parepare, diantaranya meliputi, substansi umum dan substansi khusus yang menyangkut materi tata cara penyusunan Propemperda. Selain itu ada ketentuan sanksi administratif, dan ketentuan yang mencabut beberapa

ketentuan pasal pada Peraturan Daerah Kota Parepare Nomor 05 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah, yaitu khususnya Pasal 7 sampai dengan Pasal 14

6.2 Saran

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

1. Perlu adanya kesepakatan dalam penggunaan istilah yang berkaitan dengan program pembentukan Peraturan Daerah, nampaknya lebih baik untuk menggunakan istilah Program Pembentukan Peraturan Daerah dibandingkan dengan istilah Program Legislasi Daerah. Hal itu beralasan secara teoritis dan yuridis. Mengingat kedudukan DPRD bukan lembaga legislative dalam konsep pembentukan Undang-Undang (*by act of parliament*), namun salah satu unsur dari Pemerintahan Daerah sebagai mitra dari Kepala Daerah. Juga merujuk fungsinya yang secara jelas disebutkan DPRD mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah. Dengan demikian istilah yang tepat yaitu Program Pembentukan Perda atau disingkat Propemperda.
2. Dengan adanya Rancangan Peraturan Daerah Kota Parepare tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda dapat memperjelas kedudukan yang terlibat dalam tata cara penyusunan Propemperda dalam sistem dan tahapan serta proses pembentukan Peraturan Daerah, sekaligus juga diharapkan dapat membenahi dan mengembangkan profesionalisme para perancangan perundang-undangan di lingkungan Pemerintah Kota Parepare

3. Keberadaan Peraturan Daerah Kota Parepare tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda harus segera terwujud, karena banyak harapan yang dibebankan kepada peraturan tersebut, paling tidak dengan adanya Perda tersebut akan dapat memberikan pengaturan yang lebih jelas, tegas, dan transparan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang para pihak dalam penyusunan Propemperda, serta ruang partisipasi masyarakat, prosesnya berjalan transparan dan akuntabel. Hal itu akan dapat mencegah terjadinya pengabaian terhadap prinsip-prinsip pembentukan undang-undang yang baik..
4. Naskah Akademik dan draft Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peratran Daerah, bukan sesuatu yang tabu untuk disempurnakan, bahkan menjadi keniscayaan dan terbuka untuk disempurnakan oleh pihak-pihak terkait, dan diharapkan Rancangan Peraturan Daerah ini sudah dapat dibahas pada Tahun 2023, sebagai Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD Kota Parepare.