

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG DEMOKRATIS OLEH
PEMERINTAH DAERAH**
(Establishment Of Democratic Regulations By Government)

Oleh
Andi Tenri Angki Nazaruddin
E-mail : 10anditenriangki@gmail.com
Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Muslim Indonesia

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk (1) mengetahui dan menjelaskan Proses Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintahan Daerah; dan (2) mengetahui serta menjelaskan hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach). Sumber bahan hukum yang digunakan dalam pembahasan ini adalah bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan, serta bahan hukum lain yang digunakan untuk menganalisis masalah yang terbahas.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Eksistensi peraturan daerah dalam pembentukannya oleh pemerintah daerah telah sesuai dengan asas-asas perundang-undangan yang baik, sesuai dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu Asas demokrasi telah diterapkan dalam pembentukan peraturan hukum daerah oleh Kepala Daerah yang terdapat pada: usulan rancangan peraturan daerah berasal dari Pemerintah Daerah maupun DPRD; proses pembuatan peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu dan sistematis.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis merekomendasikan sebagai berikut : (1) Kentuntuan dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat disesuaikan dengan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum daerah (2) diperlukan dalam hal pengupayaan dan peningkatan setiap potensi yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang ada serta mengatasi setiap kekurangan yang dimiliki oleh daerah.

Kata Kunci: Proses Pembentukan Praturan Daerah, Pemerintah Daerah

ABSTRACT

This thesis discussed (1) explain the Process of Regional Formation by the Regional Government; and (2) identifying and explaining what constraints are faced in the formation of local regulations.

This research used juridical normative legal method with statute approach. The sources of this thesis come from the norm which based on the hierarchies, and the other legal sources to analyze the problem statements.

The result of this thesis showed that the existence of regulations in their establishment by the regional government has been appropriate to the good principles, in according with the Act of the Republic of Indonesia Number 12 Year 2011 concerning the Establishment of Legislations. Therefore, the principle of democracy has been applied in the establishment of regulations by the Head of Region existed in the in : the proposal of regional ordinance design coming from the Regional Government and the Regional House of People's Representatives, the process of the carefully-planned, integrated and systematic establishment of legislation.

Based on the above description, the authors recommend as follows: (1) The provisions in Law No.23 Year 2014 on Regional Government can be adjusted with the Law No.12 Year 2011 on the Establishment of Laws and regulations of the Minister of Home Affairs number 80 Year

2015 on the formation of local legal products. (2) the need to seek and improve every potential owned by local governments to improve the quality of existing human resources and overcome any deficiencies possessed by the region.

Keywords: *Process of Establishment of Local Regulation, Local Government*

A. PENDAHULUAN

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dikenal adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah, dalam berbagai aspek perbuatan. Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut, adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum.

Sebagai Negara yang mendasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang Kemasyarakatan, Kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum.

Untuk mewujudkan Negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundang-undangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

Pembangunan hukum di daerah diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum yang mantap dan dinamis, dalam rangka mewujudkan negara hukum, serta penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis. Untuk tertib administrasi dan peningkatan kualitas pelaksanaan Program Pembentukan Peraturan Daerah perlu disusun prosedur yang terarah, terencana, terkoordinasi dan terpadu dalam Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Dan Pengambilan Keputusan Atas Peraturan Daerah Di Lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah acuan yang digunakan tentunya adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan tidak lupa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 243 ayat (3) yang mengatur mengenai tata cara pemberian nomor register peraturan daerah yang merupakan bagian dari pembentukan produk hukum daerah dan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan mengenai produk hukum daerah.

Dari beberapa ketentuan tersebut tidak diatur secara rinci tentang Prosedur pembentukan Perda di lingkungan DPRD yang secara teknis mengatur tahapan dan bentuk ketetapan, khususnya pada saat pembahasan rancangan peraturan daerah sampai dengan proses pengundangannya. Hal ini seringkali menyebabkan dampak negatif terjadinya ketidakpastian terhadap tahapan, dan ironisnya berujung pada perdebatan-perdebatan diluar materi Rancangan Peraturan yang sedang dilakukan pembahasan tersebut. Waktu, tenaga dan pikiran terbuang percuma memperdebatkan prosedur hingga berlarut tanpa hasil pemikiran yang brillan atas materi aturan itu sendiri. Tata Tertib di DPRD tidak bisa dijadikan rujukan untuk memecahkan perbedaan penafsiran, cara pandang, pendirian atas pendapat tiap-tiap anggota DPRD.

Meskipun dalam Tata Tertib DPRD terdapat pengaturan baik itu tentang tata cara persidangan, rapat dan pengambilan keputusan bahkan Tata cara pembentukan peraturan daerah itu sendiri, kenyataannya hampir seluruh tatah disusun sebelum terbitnya Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Beranjak dari permasalahan tersebut kiranya perlu disusun pedoman yang mengatur secara rinci dan dapat dijadikan landasan prosedur dalam penyusunan peraturan daerah khususnya di lingkungan DPRD. Tujuan penyusunan prosedur pembentukan peraturan daerah khususnya di lingkungan DPRD adalah:

- a. Terciptanya prosedur yang terarah, terencana,
- b. terkoordinasi dan terpadu dalam mempercepat proses pembentukan Perda sebagai bagian dari pembangunan hukum daerah;
- c. memberikan dasar pelaksanaan pekerjaan mempermudah dan pekerjaan bagi Anggota DPRD, sekretariat DPRD, maupun pemerintah.
- d. terbentuknya Perda sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana rekayasa pembangunan, instrumen pencegah dan
- e. penyelesaian sengketa serta pengatur perilaku anggota masyarakat secara integral dan terpadu.

Secara umum Ruang lingkup pembentukan Perda di lingkungan DPRD meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan penyebarluasan. Dalam pembahasan ini, tidak merincikan prosedur pembinaan baik dalam bentuk fasilitasi dan evaluasi atas ranperda, prosedur penetapan, maupun prosedur pengundangannya. Pembahasan ini membatasi hanya pada Ruang lingkup yang berhubungan dengan pelaksanaan pembentukan perda di lingkungan DPRD. Meskipun rincian prosedur berikut ini tidak baku, akan tetapi dapat dijadikan referensi dalam menyusun prosedur baku di tiap-tiap DPRD Kabupaten/Kota agar tercipta kepastian akan prosedur pembentukan peraturan daerah.

Eksistensi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di satu sisi memberikan peluang yang cukup luas kepada pemerintah daerah untuk mengkreasi nya yang kemudian dikemasnya dalam bentuk peraturan hukum daerah. Namun demikian di

sisi lain penggunaan asas kebebasan yang berlebihan dapat mengantarkan pemerintah daerah terjebak pada suatu sikap yang kontra produktif atau negative, yang pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum berupa peraturan hukum daerah yang cacat hukum. Peraturan hukum daerah itu dapat berupa keputusan pemerintah daerah maupun peraturan daerah. Dengan demikian eksistensi asas kebebasan bertindak dalam sistem pemerintahan daerah bersifat dilematik, yakni di satu sisi dapat bersifat positif untuk mengantisipasi kevakuman peraturan hukum daerah, di sisi lain dapat bersifat negative yakni menghasilkan produk hukum yang cacat hukum.

Berkaitan dengan hal tersebut, untuk mengantisipasi agar produk hukum daerah yang berupa keputusan pemerintah daerah maupun peraturan daerah tidak terjebak sebagai produk hukum yang cacat hukum, setiap pembentukan peraturan hukum daerah senantiasa harus memperhatikan konsep Negara hukum, asas demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

B. PEMBAHASAN

1. Proses Pembentukan Peraturan Daerah yang Demokratis oleh Pemerintah Daerah

a. Perencanaan Pembentukan PerDa

Perencanaan pembentukan Perda di lingkungan DPRD dilaksanakan dalam bentuk Propemperda. Berikut ini langkah-langkah perencanaan penyusunan Propemperda.

- 1) Rancangan judul Perda dapat diajukan secara tertulis oleh anggota DPRD, Komisi, dan/atau Bapemperda kepada Pimpinan DPRD. Pengajuan Judul Ranperda disertai dengan analisa dasar regulasi, meliputi :
- 2) Landasan Hukum, yaitu apakah Raperda yang diusulkan memiliki landasan hukum kuat yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk.
- 3) Kebutuhan, yaitu apakah usulan Raperda telah didasarkan pada perencanaan pembangunan (RPJMD dan RKPD), selain itu apakah

Raperda dibentuk dalam rangka mengatasi suatu permasalahan dan pembentukan Raperda merupakan alternatif terakhir untuk mengatasi permasalahan tersebut.

- 4) Potensi Beban dan Manfaat, yaitu apakah Raperda yang diusulkan berpotensi memberikan manfaat bagi penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat serta tidak memberikan beban/dampak negatif terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat.
- 5) Pimpinan DPRD mendisposisi Surat kepada Bapemperda dengan arahan untuk tindak lanjut
- 6) Bapemperda menindaklanjuti arahan Pimpinan DPRD dengan melaksanakan Rapat penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD bersama Pimpinan Komisi, dan/atau anggota pengusul.
- 7) Bapemperda melaporkan hasil rapat Penyusunan Propemperda kepada Pimpinan DPRD.
- 8) Pimpinan DPRD memberikan arahan kepada Bapemperda untuk berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah dalam rangka penyusunan Propemperda Kabupaten.
- 9) Bapemperda bersama Pengusul dan Tim Legislasi Daerah melaksanakan Rapat kerja koordinasi penyusunan Propemperda Kabupaten
- 10) Bapemperda melaporkan hasil Rapat kepada Pimpinan DPRD.
- 11) Pimpinan menindaklanjuti dengan arahan persiapan Paripurna Penetapan Propemperda sebelum pelaksanaan Paripurna penetapan APBD Tahun berikutnya.
- 12) Paripurna DPRD Penetapan Propemperda Kabupaten dengan pembacaan judul-judul Perda oleh Ketua Bapemperda, dan permintaan persetujuan anggota
- 13) Penetapan Propemperda Kabupaten dalam bentuk Keputusan DPRD.

b. Penyusunan Perda

Berikut ini langkah-langkah penyusunan Perda

- 1) Bapemperda berkoordinasi dengan Pimpinan untuk pelaksanaan rapat penyusunan Ranperda dengan Komisi

sesuai Propemperda yang telah ditetapkan

- 2) Bapemperda bersama dengan Pimpinan Komisi dan Anggota Pengusul Ranperda melakukan rapat koordinasi untuk penetapan judul ranperda yang akan disusun terlebih dahulu berdasarkan urgensi masing-masing perda.
- 3) Pengusul ranperda menyusun pokok materi/permasalahan atas Ranperda sebagai bahan penyusunan Naskah akademik dan Draf Ranperda. Dalam menyusun pokok materi/permasalahan atas Ranperda Komisi, gabungan komisi, dan/atau Bapemperda dapat melakukan kunjungan Kerja ke daerah lain, Konsultasi Ke Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Pusat serta meminta masukan dari masyarakat/stakeholder terkait. Kunjungan Kerja ke daerah lain dan Konsultasi dilakukan untuk mendapatkan masukan terkait dengan pelaksanaan suatu aturan settingkat atau lebih tinggi. Untuk mendapat masukan dari masyarakat/stakeholder terkait dapat dilakukan dengan penyebarluasan rancangan melalui media cetak dan/atau elektronik dan Rapat dengar pendapat dengan masyarakat/Stakeholder atas materi muatan yang ingin diatur dalam Ranperda dan pengaruhnya bagi masyarakat/stakeholder sebagai bahan untuk menyempurnakan konsep. Pelaksanaan Kunjungan Kerja dan rapat dengar pendapat dengan mempertimbangkan kecukupan pagu anggaran dalam dokumen Pelaksanaan anggaran Sekretariat DPRD.
- 4) Bapemperda mengadakan rapat kerja membahas jadwal penyusunan dan persiapan pembahasan Ranperda serta penunjukan Tenaga Ahli pelaksana kerjasama penyusunan Naskah Akademik dan Ranperda.
- 5) Pengusul Ranperda menyampaikan pokok materi/permasalahan atas Ranperda sebagai bahan penyusunan Naskah akademik dan Draf Ranperda kepada Pimpinan DPRD.

- 6) Pimpinan DPRD menyampaikan pokok materi/permasalahan atas Ranperda kepada Bapemperda untuk dilakukan pengkajian.
- 7) Bapemperda mengkoordinasikan proses penyusunan ranperda.
- 8) Bapemperda memerintahkan Sekretaris DPRD untuk prosedur pelaksanaan kerjasama dengan akademisi yang telah ditunjuk untuk menyusun Naskah Akademik dan ranperda.
- 9) Sekretaris DPRD melakukan kerja sama dengan Akademisi pelaksama pekerjaan Penyusunan
- 10) Pelaksana pekerjaan mengirimkan Surat Undangan Pelaksanaan FGD (Focus Group Discussion) atas Ranperda dan Naskah Akademik
- 11) Berdasarkan Undangan, Pimpinan menjadwalkan pelaksanaan FGD
- 12) Pelaksanaan FGD membahas Naskah akademik dan Ranperda
- 13) Bapemperda meminta petunjuk kepada Pimpinan DPRD terkait jadwal dan teknis pelaksanaan Publik Hearing atas ranperda
- 14) Pelaksanaan Publik Hearing atas Ranperda dengan mengundang Stakeholder dan Narasumber akademisi
- 15) Pengusul dan akademisi pelaksana pekerjaan Penyusunan melakukan penyempurnaan berdasarkan pengkajian dan penyelarasan atas Draf Ranperda dan Naskah akademik
- 16) Bapemperda menyampaikan hasil pekerjaan penyusunan Ranperda dan Naskah Akademik kepada pimpinan.
- 17) Pimpinan memberikan arahan kepada Bapemperda tentang Penjadwalan Rapat Paripurna Intern dalam rangka penetapan Ranperda Inisiatif.
- 18) Pelaksanaan rapat Paripurna Penetapan Ranperda Inisiatif DPRD dengan pembacaan Judul Ranperda yang akan dibahas bersama Pemerintah. Penetapan Ranperda Inisiatif DPRD dalam bentuk Keputusan DPRD.
- 19) Pimpinan DPRD menyampaikan Surat Kepada Bupati dengan melampirkan draf Ranperda dan naskah Akademik berdasarkan hasil

Paripurna untuk pelaksanaan pembahasan Ranperda bersama Pemerintah.¹

c. Prosedur Umum Pembentukan

Untuk menghasilkan sebuah produk ‘Peraturan Daerah’ yang baik dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat, maka perlu dilakukan berdasarkan prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Dalam pembuatan Peraturan Daerah perlu adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, antara lain:

Dimilikinya pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah, Adanya pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam peraturan daerah secara singkat tetapi jelas, dengan pilihan bahasa yang baik dan mudah difahami, disusun secara sistematis berdasarkan kaidah-kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar.

Prosedur penyusunan peraturan daerah adalah merupakan rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan peraturan daerah terdiri dari tiga tahapan:

- 1) Proses penyiapan rancangan Peraturan Daerah , yang merupakan proses penyusunan dan rancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemerintah Daerah (Dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk menyusun naskah inisiatif (initiatives draft) , naskah akademik (academic draft) dan naskah rancangan peraturan daerah (legal draft).
- 2) Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.
- 3) Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Biro/Bagian Hukum.

d. Proses Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah

Sebagaimana halnya DPR, dalam konteks Daerah, DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah

dan anggota DPRD berhak mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah. Dalam pelaksanaannya RAPERDA dari lingkungan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD masing-masing Daerah.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas inisiatif DPRD akan dikordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau Pejabat Unit Kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah untuk

bertanggungjawab atas pembahasan lebih lanjut di tingkat eksekutif. Setelah itu maka akan dibentuk tim asistensi dengan Sekretaris yang berada di Biro/ Bagian Hukum.

e. Proses Penyiapan RAPERDA di Lingkungan Pemerintah Daerah

Pada proses penyiapan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah diawali adanya prakarsa dari Pimpinan Unit Kerja untuk mengusulkan suatu produk hukum daerah (Raperda). Rencana Penyusunan RAPERDA ini diajukan oleh pimpinan Unit Kerja kepada Sekretaris Daerah untuk dilakukan harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan. Yang dimaksud dengan Pimpinan Unit Kerja yaitu Kepala Badan, Kepala Dinas, Kepala Kantor, Kepala Biro/Bagian di lingkungan sekretariat dapat mengajukan prakarsa kepada Sekretaris Daerah yang memuat urgensi, argumentasi, maksud dan tujuan pengaturan, materi yang akan diatur serta keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Beberapa hal yang mesti dilampirkan dalam usulan awal RAPERDA dari pimpinan Unit Kerja antara lain memuat isi pokok-pokok pikiran terdiri:

- 1) Maksud dan Tujuan Pengaturan
- 2) Dasar Hukum
- 3) Materi yang diatur; dan
- 4) Keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain.

Setelah prakarsa tersebut dikaji oleh Sekretariat Daerah mengenai urgensi, argumentasi dan pokok-pokok materi serta pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis dari masalah yang akan

dituangkan dalam RAPERDA tersebut, maka sekretaris Daerah akan mengambil keputusan . Sekretaris Daerah juga menugaskan kepala Biro/ Bagian Hukum untuk melakukan harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan.

Apabila Sekretaris Daerah menyetujui, pimpinan Unit Kerja menyiapkan draft awal dan melakukan pembahasan. Pembahasan ini harus melibatkan Biro/ Bagian Hukum, Unit Kerja terkait dan masyarakat. Setelah itu Unit Kerja Dapat mendelegasikan kepada Biro/ Bagian Hukum untuk melakukan penyusunan dan pembahasan rancangan produk hukum daerah (raperda) terebut.

Rencana Peraturan Daerah yang sudah melewati tahapan di atas akan disampaikan oleh Kepala Daerah Kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan.

f. Proses Mendapatkan Persetujuan (Pembahasan di DPRD)

Raperda yang masuk ke Sekretariat DPRD baik atas usul inisiatif DPRD maupun atas inisiatif Pemerintah Daerah, selanjutnya akan dilakukan pembahasan oleh DPRD bersama Gubernur/ Bupati/ Walikota . Dalam hal ini Pemerintah Daerah akan membentuk Tim Asistensi dengan Sekretaris berada di Biro/ Bagian Hukum.

Pada tahapan pembahasan di DPRD ini dilakukan beberapa tingkatan pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan ini dilakukan dalam rapat paripurna, rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat panitia khusus dan diputuskan dalam rapat paripurna.

Secara lebih detail mengenai pembahasan di DPRD baik atas inisiatif Pemerintah Daerah maupun atas inisiatif DPRD akan ditentukan oleh Peraturan Tata Tertib DPRD masing-masing Daerah. Khusus untuk RAPERDA atas inisiatif DPRD, Kepala Daerah akan menunjuk Sekretaris Daerah atau Pejabat Unit Kerja untuk mengkoordinasikan rancangan tersebut.

g. Proses Pengesahan dan Pengundangan

Apabila pembicaraan suatu RAPERDA dalam rapat paripurna akhir di DPRD telah selesai dan RAPERDA tersebut telah disetujui oleh DPRD maka selanjutnya akan dikirim oleh Pimpinan

DPRD kepada Kepala Daerah melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Biro/Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan.

Penomoran Perda akan dilakukan oleh Biro/ Bagian Hukum dan Kepala Biro/Bagian Hukum akan melakukan autentikasi. Selanjutnya Kepala Daerah akan mengesahkan Peraturan Daerah tersebut dengan cara menanadatangani Peraturan Daerah tersebut.

Setelah Perda tersebut disahkan oleh Kepala Daerah, agar perda tersebut dapat berlaku dan mengikat umum, kemudian Perda tersebut akan diundangkan oleh Sekretaris Daerah. Setelah itu Biro/Bagian Hukum bertanggungjawab terhadap penggandaan, pendistribusian, dan pendokumentasian Perda Tersebut.

Dalam hal diketahui masih ada kesalahan teknik penyusunan Perda, Sekretaris DPRD dengan persetujuan pimpinan DPRD dan Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan RAPERDA yang telah disetujui oleh DPRD sebelum disampaikan kepada Kepala Daerah.

Jika masih terdapat kesalahan teknis penyusunan setelah RAPERDA disampaikan kepada Kepala Daerah, Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan RAPERDA yang telah disetujui oleh DPRD dengan persetujuan pimpinan DPRD.

Setelah Perda diundangkan, tetapi masih terdapat kesalahan teknik penyusunan, Sekretaris Daerah dengan persetujuan Pimpinan DPRD dapat meralat kesalahan tersebut tanpa merubah substansi Peraturan Daerah melalui Lembaran Daerah. Setelah itu berdasarkan hukum yang berlaku, Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah agar semua masyarakat di daerah itu dan pihak yang terkait mengetahuinya.

h. Penyebarluasan Perda

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya dalam Pasal 92 menyebutkan bahwa Penyebarluasan Prolegda (Program Legislasi Daerah) atau yang sekarang

disebut dengan Propemperda (Program Pembentukan Peraturan Daerah) dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Program, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Penyebarluasan tersebut dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Penyebarluasan Perda di lingkungan DPRD Kabupaten dilaksanakan dalam bentuk rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi dan/atau sosialisasi kepada masyarakat dan pemangku kepentingan, atau melalui media massa baik cetak ataupun elektronik.

Kegiatan Penyebarluasan Perda merupakan bentuk kegiatan dengan indikator capaian tersebarnya Perda dan peraturan perundang-undangan kepada masyarakat dengan hasil yang diharapkan adalah Peningkatan pemahaman masyarakat dan pemangku kepentingan terhadap peraturan perundang – undangan yang ada di daerah. Kegiatan Penyebarluasan Perda disamping bertujuan peningkatan pemahaman terhadap peraturan perundang – undangan yang ada di kabupaten juga dapat disertai dengan pemberian informasi tentang DPRD Kabupaten pada umumnya, baik tentang keanggotaan, Pimpinan, Fraksi-fraksi dan alat kelengkapan DPRD lainnya beserta masing-masing tugasnya.

2. Kendala yang dihadapi DPRD dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah

Kendala yang pertama yaitu dalam hal substansi hukum. Dalam pembentukan peraturan daerah dikenal adanya program legislasi daerah dalam tahap perencanaan. Program legislasi daerah yang kemudian disebut prolegda dilingkungan DPRD sampai saat ini belum memiliki pengaturan yang jelas. Berbeda dengan program legislasi nasional yang telah mempunyai peraturan memadai mengenai substansi, prosedur penyusunan serta pengelolaannya. Program legislasi nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan dalam

Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Dalam peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sama sekali tidak terdapat satu pasal pun yang mengatur tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan program legislasi daerah. Kekosongan hukum ini menyebabkan program legislasi daerah oleh DPRD dianggap bukanlah sesuatu yang diharuskan dalam pembentukan peraturan daerah. Padahal secara tegas dalam pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam prolegda Kabupaten/Kota.

Kendala yang kedua yaitu dalam hal partisipasi. Dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, dari Perencanaan, Perancangan, Pembahasan, Pengundangan, sampai tahap Sosialisasi, seakan Pemerintah Daerah beserta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masih cenderung menutup diri dari pihak luar baik masyarakat maupun pihak akademisi. Padahal dalam pembentukan Peraturan Daerah peran masyarakat dan akademisi dibutuhkan untuk menghasilkan suatu Peraturan Daerah yang dikehendaki oleh rakyat.

Ruang partisipasi bagi masyarakat harus ada di setiap tahapan pembentukan peraturan daerah. Dengan demikian, diharapkan akan lahir peraturan daerah yang partisipatif. Pada dasarnya keikutsertaan masyarakat (partisipasi) didalam proses pembentukan suatu perda telah diatur dan dijamin oleh Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan ini juga berarti dalam pembentukan sebuah peraturan daerah harus terdapat prosedur yang memungkinkan masyarakat untuk berperan aktif didalam proses pembentukan peraturan daerah.

Dalam tahap perencanaan dan perancangan peraturan daerah tidak didahului dengan penelitian untuk menemukan permasalahan apa yang harus diatur. DPRD melalui anggota-anggotanya hanya mengamati dari luar saja masalah serta isu-isu yang berkembang dalam kondisi sosial masyarakat dan kemudian merumuskan sendiri peraturan seperti apa yang akan dihasilkan dengan disertai penjelasan atau

keterangan sebagai dasar dalam membentuk peraturan daerah. Penelitian (riset) terhadap permasalahan yang muncul perlu dilakukan melalui cara-cara seperti rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, seminar, lokakarya ataupun diskusi akbar untuk menemukan rumusan yang baik dalam merencanakan dan merancang peraturan daerah.

3. Upaya Menanggulangi Kendala dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Upaya yang dilakukan adalah mewujudkan ketentuan baru atau membuat Propemperda yang jelas agar kevakuman ini tidak berlangsung lama, sehingga kepastian hukum dalam rangka tertib administrasipun dapat berjalan sebagaimana mestinya maka kekosongan hukum yang menyebabkan program legislasi daerah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD mewajibkan penyusunan Propemperda dan hal ini sangat dibutuhkan.

Selanjutnya adalah ruang partisipasi bagi masyarakat harus ada di setiap tahapan pembentukan Peraturan Daerah. Dengan demikian, diharapkan akan lahir Peraturan Daerah yang partisipatif. Pada dasarnya keikutsertaan masyarakat (partisipasi) didalam proses pembentukan suatu perda telah diatur dan dijamin oleh Pasal 96 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan ini juga berarti dalam pembentukan sebuah Peraturan Daerah harus terdapat prosedur yang memungkinkan masyarakat untuk berperan aktif didalam proses pembentukan Peraturan Daerah.

Partisipasi mendorong: (1) terciptanya komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah, dan (2) keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu isu. 20 Partisipasi mengurangi kemungkinan terjadinya konflik dalam menerapkan suatu keputusan dan mendukung penerapan akuntabilitas, serta mendorong publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh pemerintah. Partisipasi publik tercermin dalam: (1) kesempatan untuk melakukan kajian terhadap rancangan keputusan; (2) kesempatan untuk memberikan masukan; dan (3) tanggapan terhadap masukan publik dari

pengambil keputusan, dalam hal ini pemerintah.

Untuk itu Pemerintah Daerah diarahkan untuk lebih mengupayakan secara maksimal peran serta publik melalui menggelar public hearing materi yang akan diperdakan (hal ini bisa dilakukan di DPRD tetapi juga bisa dilakukan dengan cara turun langsung ke tengah-tengah masyarakat terkait/stakeholder). Pemerintah Daerah dapat juga menginformasikan mengenai pembentukan Peraturan Daerah yang sedang berlangsung melalui media masa daerah dan websait yang bisa diakses kapanpun serda dapat langsung memberikan kritik dan masukan secara On Line. Adapun inisiatif masyarakat yang rendah dalam menanggapi sebuah pembuatan Praturan Daerah dapat Upayakan dengan memberikan ruang apresiasi yang lebih dekat dengan masyarakat tidak perlu harus menunggu di kantor bagian hukum ataupun skertariat DPRD, pada dasarnya hal ini kembali pada peran aktif pihak-pihak terkait terutama bagian hukum dan DPRD dalam hal ini Bagian legislasi untuk menangkap aspirasi masyarakat.

Selanjutnya mengenai naskah akademik Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 telah disahkan pada tanggal 12 Agustus 2011 serta berlaku pada tanggal diundangkan sebagaimana tercantum dalam Pasal 104 Undang-undang tersebut. Banyak penambahan ketentuan yang terjadi dengan adanya Undang-undang baru tersebut, salah satunya keharusan menyertakan Naskah Akademik dalam rancangan peraturan yang diajukan.

Upaya prefentif yang dapat dilakukan adalah dengan melihat tujuan dari naskah akademik yakni untuk mendapatkan hasil pengkajian hukum terhadap sebuah materi muatan Peraturan Daerah, upaya prefentifnya adalah diskusi publik atau sosialisasi dengan melibatkan pihak akademisi atau lembaga masyarakat yang berfungsi menemukan kajian hukum yang tepat dalam sebuah diskusi lalu dibuatlah sebuah berita acara dan dasar kesimpulan materi yang dibahas dapat menjadikan dasar dalam mengusulkan sebuah rancangan Peraturan Daerah.

Dan yang terakhir adalah problem mengenai koptensi dan kapabilitas dari pihak-

pihak terkait dalam hal ini satuan unit kerja, bagian hukum, dan anggota Dewan yang berfungsi sebagai legislatif, dipandang masih rendah sehingga tidak jarang hal tersebut dapat menjadi kendala dalam pembuatan Peraturan Daerah. Upaya yang dapat dilakukan adalah peningkatan kualitas mereka dengan cara memberikan pemahaman dalam bentuk pembinaan palatihan tentang prosedur pembuatan Praturan daerah terlbih lagi dengan keluarnya Undang-undang nomor 12 Tahun 2011, dipihak anggota dewan sendiri diharapkan dapat menambah wawasannya atau menyiapkan materi ideal mengenai Rancangan Perturan daerah Yang Akan dibahas agar dapat memberikan tanggapan yang berbobot pada saat pembahasan di DPRD.

C. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas, maka sebagai kesimpulan dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Proses pembentukan Perda terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu:
 - 1) Proses penyiapan rancangan Perda yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda (dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk penyusunan naskah inisiatif (initiatives draft), naskah akademik (academic draft) dan naskah rancangan Perda (legal draft).
 - 2) Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.
 - 3) Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah.

Asas demokrasi telah diterapkan dalam pembentukan peraturan hukum daerah oleh Kepala Daerah yang terdapat pada: usulan rancangan peraturan daerah berasal dari Pemerintah Daerah maupun DPRD; proses pembuatan peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu dan sistematis.

Asas Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-

undangan antara lain: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, Dapat dilaksanakan, Kedayaagunaan dan kehasilgunaan, Kejelasan rumusan, Keterbukaan.

Di samping itu materi muatan Perda harus mengandung asas-asas antara lain: Asas pengayoman, Asas kemanusiaan, Asas Kebangsaan, Asas kekeluargaan, Asas kenusantaraan, Asas bhineka tunggal ika, Asas keadilan, Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, Asas ketertiban dan kepastian hukum, Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, Asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.

- b. Kendala-kendala yang ditemukan dalam pembentukan Peraturan Daerah. Kendala-kendala yang ditemukan dalam pembentukan Peraturan Daerah yaitu adanya faktor-faktor hukum yang berhubungan, baik itu dibidang sumber daya manusia (SDM), dibidang sarana & prasarana, bahan hukumnya serta pengaruhnya didalam masyarakat.

2. Saran

- a. Pemerintah harus mampu meningkatkan lagi setiap kekuatan yang dimiliki oleh daerah, memanfaatkan setiap potensi yang dimiliki oleh daerah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang ada di daerah serta mengatasi setiap kekurangan yang dimiliki oleh daerah, dan menghindari setiap ancaman yang dapat menghambat dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia
- b. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah perlu ditingkatkan dalam rangka good governance dengan adanya sistem komunikasi dengan media massa sehingga fungsi kontrol berjalan baik dan keinginan masyarakatpun terpenuhi.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S Attamimi., 1990. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi, UI-Jakarta.

- Abu Daud Busroh, 2001. Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta.
- Amrah Muslimin, 1960. Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958, Jambatan, Jakarta.
- Andi Mustain Pide, 1998. Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Ateng Safrudin, 1985, Pasang Surut Otonomi Daerah, Bina Cipta, Bandung.
- B.N Marbun, 2005. Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Deddy Supriady Bratakusumah, dan Dadang Solihin, 2001. Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Djokosutono, 1982. Hukum Tata Negara, (dihimpun oleh Harun al Rasid), Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Djoko Prakoso, 1985. Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan beberapa Proses Penyempurnaannya, Halia Indonesia. Jakarta
- Dahlan Thaib, 2000. DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Liberty, Yogyakarta.
- Didi Nazmi Yunus, 1992. Konsepsi Negara Hukum, Angkasa Raya, Padang
- Gouw Giok Siong, 1955, Pengertian Tentang Negara Hukum, Keng Po, Jakarta.
- Iman Sudijat, 1981, Hukum Adat Sketsa Asas, Liberty, Yogyakarta.
- Ismail Suny, 1985. Pembagian Kekuasaan Negara, Aksara Baru, Jakarta.
- Irawan Sujito, 1978. Teknik Membuat Peraturan Daerah: Yayasan Karya Dharma IIP. Jakarta
- Jazim Hamidi, 2008. Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif, Prestasi Pustaka. Jakarta
- Josef Rihu Kaho, 1990. Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia, Bhineka Cipta, Jakarta.
- J Kaloh, 2002. Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global, Bhineka Cipta, Jakarta.
- Kansil C.S.T, 1983. Sistem Pemerintahan Indonesia, Aksara Baru, Jakarta.
- Lexi Moeloeng, 2000. Metode Penelitian Kualitatif, Bandung.

- Mudrajad Kuncoro. 2004. Otonomi dan Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang. Erlangga. Jakarta
- Mohammad Mahfud MD, 2001 Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Bhineka Cipta, Jakarta.
- Mattew B. Miles, & Michael A. Huberman, 1992, Analisis Data Kualitatif, UI Press, Jakarta.
- Misdyanti dan Kartasapoetra, 1993, Fungsi Pemerintahan Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah, Bumi Aksara, Jakarta.
- Muhammad Taher Azhary, 1992. Negara Hukum, PT. Bulan Bintang, Jakarta
- Philipus M Hadjon, 1999. Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara), Yudika Desember, FH. UNAIR Surabaya.
- Purwodarminto, 1966. Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta.
- Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125. Sekretariat Negara. Jakarta
- Republik Indonesia. 2014. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244. Sekretariat Negara, Jakarta
- Syaukani, dkk, 2002, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, cetakan kesatu, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Solli Lubis, 1978. Asas-asas Hukum Tata Negara. Alumni, Bandung.
- Selicman dalam Ermaya Suradinata, 1993. Kebijaksanaan Pembangunan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Perkembangan Teori dan Penerapan, Ramadan, Bandung.
- The Liang Gie, 1993. Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, (Jilid 1), Liberty, Yogyakarta.
- Tim Lapera, 2000. Otonomi Pemberian Negara, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1988, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta.
- Teguh Yuwono (ed), 2001. Manajemen Otonomi Daerah, Clogapps, Diponegoro University.
-, 2001, Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah, Alqaprint, Jatinangor-Sumedang.
-, 1987, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, PT. Bina Ilmu, Surabaya
-, 1994, Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif), Facultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya
-, 1990, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia, disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta.
- UUD Republik Indonesia 1945