

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KOTA MEDAN
TENTANG
TATA CARA PENYUSUNAN PROGRAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**



**DISUSUN OLEH:
PEMERINTAH KOTA MEDAN
TAHUN 2023**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah berkenan memberi rahmat dan karunia-Nya sehingga Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Naskah akademik ini disusun sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum yang dihadapi oleh masyarakat sebagaimana yang diamanatkan oleh berbagai peraturan perundang-undangan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun pun demikian kami menyadari sepenuhnya jika naskah akademik ini masih jauh dari kesempurnaan. Sehingga dengan segala kerendahan hati kami menerima saran demi kesempurnaan naskah akademik ini.

Akhirnya semoga Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. ini memenuhi tujuan dan kegunaan penyusunannya. Terima kasih.

Medan, Mei 2023

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----------|
| BAB I PENDAHULUAN..... | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Identifikasi Masalah | 8 |
| C. Tujuan dan Kegunaan | 8 |
| D. Metode | 9 |
| BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS..... | 13 |
| A. Kajian Teoretis..... | 13 |
| 1. Pengertian dan Landasan Hukum Pemerintahan Daerah..... | 13 |
| 2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah..... | 17 |
| a. Asas Desentralisasi | 17 |
| b. Asas Dekonsentrasi..... | 20 |
| c. Tugas Pembantuan | 22 |
| 3. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah..... | 24 |
| 4. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah | 28 |
| 5. Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah..... | 37 |
| B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma..... | 43 |
| C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada dan Permasalahan yang Dihadapi..... | 46 |
| D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan | |

| | |
|--|----|
| Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Keuangan Daerah | 47 |
|--|----|

**BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN TERKAIT 50**

| | |
|---|----|
| A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945..... | 50 |
| B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan..... | 53 |
| 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 Menjadi Undang-UndangUndang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja..... | 54 |
| D. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota..... | 58 |

| | |
|---|-----------|
| E. Peraturan Menteri Dalam Negeri Produk Hukum Daerah 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 | 59 |
| BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS | 64 |
| A. Landasan Filosofis | 64 |
| B. Landasan Sosiologis..... | 66 |
| C. Landasan Yuridis..... | 68 |
| BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH .. | 74 |
| A. Jangkauan | 74 |
| B. Arah Pengaturan..... | 74 |
| C. Ruang Lingkup Materi Muatan | 75 |
| BAB VI PENUTUP | 80 |
| A. Simpulan..... | 80 |
| B. Saran | 81 |
| DAFTAR PUSTAKA | 82 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Sejak berlakunya otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan secara luas terbatas dalam mengelola daerahnya. Pengelolaan daerah dalam hal ini dapat diartikan sebagai pengelolaan regulasi yang mendukung pelaksanaan pemerintahan daerah.

Penguatan otonomi daerah juga terdapat di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Disamping itu melalui otonomi luas, daerah memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah. sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Daerah Kota Medan sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi 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 diberi kewenangan untuk membentuk peraturan daerah dengan persetujuan DPRD.

Keberadaan peraturan daerah tersebut, tentunya tidak terlepas dari hakikat otonomi daerah atau pendemokrasian pemerintahan dengan keterlibatan langsung masyarakat melalui pendekatan lembaga perwakilan rakyat daerah (DPRD), guna mengatur dan mengurus rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah secara bebas dan mandiri.

Oleh sebab itu, dalam sistem pemerintahan daerah, keberadaan peraturan daerah merupakan *conditio sine quanon* dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi, sebagaimana secara yuridis konstitusional diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menerangkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas peraturan daerah dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah.

Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah maka susunan, kedudukan,

peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam undang-undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Mengingat begitu besarnya peran peraturan daerah sebagai landasan hukum pelaksanaan kegiatan pemerintahan, maka peraturan daerah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan lain baik yang tingkatannya secara hierarki lebih tinggi maupun yang tingkatannya sederajat. Hal kesesuaian ini juga nantinya yang membuat setiap regulasi yang terbit oleh karena peraturan daerah tersebut akan terbentuk baik sesuai dengan prinsip maupun asas pembentukan peraturan yang baik.

Sementara itu fungsi DPRD terdapat pada 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.

Sementara itu dalam rangka mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah, di dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan:

- (1) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah;
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan tertuang di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi “pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

Pada dasar pertimbangan konsideran Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menerangkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat vital dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah adalah fungsi pembentukan peraturan daerah. Dalam mengejawantahkan fungsi tersebut, DPRD diberi tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah bersama dengan peraturan daerah. Produk peraturan daerah 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.¹

Salah satu tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah perencanaan, untuk tingkat daerah baik provinsi dan kabupaten/kota dalam bentuk penyusunan program penyusunan peraturan daerah (Propemperda).

Propemperda memuat program pembentukan peraturan daerah provinsi dengan judul rancangan peraturan daerah, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan peraturan daerah yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;

¹ Siti Masitah, Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah, (Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 Nomor 4 Desember 2014), hlm. 427.

- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Tahapan perencanaan merupakan bagian terpenting dalam pembentukan Propemperda. Aturan mengenai tahapan dan mekanisme penyusunan Propemperda telah ditetapkan dalam Undnag-Undang Nomor 12 Tahun 2011, namun secara empirik masih terdapat berbagai permasalahan setiap tahunnya seperti dokumen Propemperda hanya sebatas daftar judul rancangan Perda belum disertai dengan keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah dan masih belum berdasarkan skala prioritas sebagaimana amanat Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Atas dasar pertimbangan dan permasalahan sebagaimana telah disebutkan Pemerintah Kota Medan memerlukan suatu regulasi berupa peraturan daerah sebagai pedoman dan pijakan yuridis bagi pemerintah kota medan dalam melaksanakan kegiatan berupa tata cara penyusunan propemperda dalam bentuk peraturan daerah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Pertimbangan yang mendasari perlu dibentuknya Rancangan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Daerah.
2. Yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Daerah.
3. Sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Daerah.

C. Tujuan dan Kegunaan

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka tujuan dan kegunaan dari penyusunan naskah akademik ini yaitu sebagai berikut:

1. Merumuskan pertimbangan yang mendasari perlu dibentuknya Rancangan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Daerah.

2. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Daerah.
3. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Daerah.

D. Metode

Metode penelitian yang digunakan dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Daerah adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum *doctrinal*. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang bertujuan mencari kaedah, norma atau *das sollen*. Pengertian kaedah dalam hal ini meliputi asas hukum, kaedah hukum, sistem hukum dan peraturan hukum kongkrit khususnya terhadap seluruh perangkat peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pembentukan produk hukum di daerah.

Selain itu, penelitian ini disebut juga dengan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif. Penelitian ini disebut penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif karena dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang rinci tentang

fokus yang diteliti dengan memanfaatkan norma-norma hukum yang ada, sehingga dapat menjawab permasalahan yang diteliti.

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum normatif yakni bahan hukum yang diperoleh dari bahan literatur dan dokumen-dokumen. Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer ialah bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, seperti Peraturan Perundang-Undangan terkait, bahan hukum sekunder ialah bahan hukum yang membantu menganalisis bahan hukum primer, sedangkan bahan hukum tersier ialah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus (hukum) dan *ensiklopedia*. Sumber data yang diperoleh dari bahan hukum berupa literatur, peraturan perundang-undangan, hasil kajian, dan hasil penelitian, yang kemudian dideskripsikan secara terstruktur dan sistematis.

Tahap berikutnya yakni analisis hukum terhadap bahan hukum yang telah diperoleh. Menurut Gijssels dan van Hoecke analisis data dilakukan dalam tiga tataran yaitu: Pertama, sistematisasi data (tataran deskriptif). Kedua, penjelasan (tataran eksplikatif). Ketiga, perbaikan dan pembaharuan (tataran preskriptif atau normatif).

Berdasarkan pendapat tersebut, maka data (bahan hukum) Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Daerah harus diolah sehingga tampak sistematis atau saling keterkaitan. Sistematisasi data untuk mewujudkan tataran deskriptif. Sesudah itu dijelaskan mengenai data atau bahan-bahan hukum yang dikumpulkan dan mengapa saling berkaitan. Penjelasan yang demikian itu mewujudkan tataran kedua yaitu tataran *eksplikatif*. Terhadap dua tataran di atas ditambahkan tataran ketiga yaitu tataran normatif dengan usulan perbaikan dan pembaharuan. Dengan demikian pada tataran ketiga ini memberikan jawaban atas pertanyaan “bagaimana seharusnya” atau “bagaimana sebaiknya”.

Dalam penelitian Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Daerah ini sebelum bahan hukum dianalisis, diadakan terlebih dahulu pengorganisasian terhadap bahan hukum sekunder yang didapat melalui studi dokumen. Bahan hukum tersebut kemudian diklasifikasi dan dicatat secara sistematis dan konsisten untuk memudahkan analisisnya. Selanjutnya analisa dilakukan menyangkut isi dari bahan hukum dan informasi yang disajikan serta keterkaitannya dengan

peraturan perundang-undangan dan substansi rancangan peraturan daerah.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Pengertian dan Landasan Hukum Pemerintahan Daerah

Dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian DPRD dijelaskan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Menurut B.C. Smith² dalam konteks demokrasi, *local government* atau pemerintahan daerah dapat dikaji dalam dua dua kategori utama yaitu:

There are that claim local government is good for national democracy; and there are those where the major concern is with the benefits to the locality of local democracy. Each can be further subdivided into three sets of interrelated values. At the national level these values relate to political education,

² B.C Smith., *Decentralization, The territorial Dimension of The State.* (London: George Allen & Unwin, 1985), hal. 19.

training in leadership and political stability. At the local level the relevant values are equality, liberty and responsiveness.

Menurut Sri Soemantri³ pembagian kekuasaan dalam negara yang berbentuk Kesatuan, seperti Indonesia, dasarnya adalah seluruh kekuasaan dalam negara berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian hal itu tidak berarti bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah lain dan hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan yang bersistem desentralisasi. Dalam konstitusi negara tersebut terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan tersebut (desentralisasi).

Secara yuridis formal, landasan hukum dari penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah Pasal 18 UUD 1945 yang mengamanatkan beberapa hal yaitu :

1. Bahwa negara Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, daerah provinsi terdiri atas daerah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang;
2. Pemerintah daerah tersebut baik propinsi maupun kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;

³ Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hal. 65.

3. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Ada beberapa pengertian tentang pemerintahan daerah atau lokal yang dapat dirujuk, diantaranya G.M. Harris dalam bukunya *Comparative Local Government* mengatakan bahwa⁴:

"The term local government may have one of two meanings, it may signify: (1) the government of all part of a country by means of local agents appointed and responsible only to the central government. This is part of centralized system and my he called local state government. (2) Government by local baddies, feely elected wich while subjected to the supremacy of national government are endowed in some respect with power, discreation and responsibility, wich they can exercise without control cover their decision by the higher authority, this is called in many countries as communal autonomy."

De Guman dan Tapales tidak mengajukan suatu batasan apapun tentang pemerintahan daerah, hanya mereka menyebutkan lima unsur pemerintahan lokal sebagai berikut⁵:

1. *A local government is a political sub division of sovereign nation or state.*
2. *It is constituted by law.*
3. *It has governing body which is locally selected.*
4. *Undertakes role making activities.*
5. *It perform service within its jurisdiction.*

Sementara itu defenisi dari *local government* adalah sebagai berikut⁶:

⁴ Lihat dalam Martin *Jumung, Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, (Jakarta: Pustaka Nusantara, 2005), hal. 24.

⁵ Lihat dalam Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1998), hal. 43.

⁶ *Ibid.*, hal. 67.

Bagian dari pemerintah suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan undang-undang yang memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut, dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada di dalam wilayah kekuasaannya.

Dalam sejarahnya, di Indonesia pernah dikenal istilah daerah swatantra, yang sekarang ini dikenal dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan umum pusat di daerah pada masa kemerdekaan disebut pamong praja, masa Belanda dipanggil dengan *Binnenlandsbestuur*, *Bestuurdians*, pemerintahan *pangreh*, praja. Pemerintahan khusus pusat di daerah disebut jawatan atau dinas pusat di daerah atau dinas vertikal. Jadi pemerintahan lokal tidak sama dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan lokal meliputi pamong praja, jawatan vertikal dan pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengartikan pemerintah daerah sebagai kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Daerah otonom menurut undang-undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara Republik Indonesia.

2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam pelaksanaan otonomi, dikenal tiga bentuk asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni :

a. Asas Desentralisasi

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yaitu *decentrum* yang berarti terlepas dari pusat. Menurut Inu Kencana Syafie⁷ desentralisasi adalah perlawanan kata dari sentralisasi, karena penggunaan kata “de” dimaksudkan sebagai penolakan kata sesudahnya. Menurut Inu, Desentralisasi adalah: Penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut.

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik dipusat maupun didaerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan

⁷ Lihat dalam Hamzah, *Hubungan Eksekutif Dengan Legislatif Daerah Dan implikasi Hukumnya*, (Makasar: Pascasarjana UNHAS, 2008), hal. 135.

kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Menurut Hamzah⁸ pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin akibat keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki pemerintah pada hampir semua aspek. Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semua didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi, oleh karenanya pengawasan dan pengendalian pusat kepada daerah sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan atau bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.

Menurut Hans Kelsen, pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara karena negara itu merupakan tatanan hukum (*legal order*), maka pengertian desentralisasi itu menyangkut berlakunya sistem tatanan hukum dalam suatu negara. Ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah

⁸ *Ibid.*, hal. 137.

sentral (*central norms*) dan ada pula kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut desentral atau kaidah lokal (*decentral or local norms*). Jadi apabila berbicara tentang tatanan hukum yang desentralistik, maka hal ini akan dikaitkan dengan lingkungan (wilayah) tempat berlakunya tatanan hukum yang sah tersebut. Dennis A. Rondinelli dan Cheema⁹ merumuskan definisi desentralisasi dengan lebih merujuk pada perspektif lebih luas namun tergolong perpektif administrasi, bahwa desentralisasi adalah: *“The transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local government, or local non-government organization”*.

Definisi ini tidak hanya mencakup penyerahan dan pendelegasian wewenang di dalam struktur pemerintahan, tetapi juga telah mengakomodasi pendelegasian wewenang kepada organisasi non pemerintah (LSM).

⁹ *Ibid.*, hal. 142.

b. Asas Dekonsentrasi

Henry Maddick¹⁰ membedakan antara desentralisasi dan dekonsentrasi dengan menyatakan bahwa desentralisasi merupakan “pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun risudal yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.” Sementara dekonsentrasi merupakan: *“The delegation of authority equate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters”*. Sementara menurut Parson¹¹ dekonsentrasi adalah: *“The sharing of power between members of same ruling of group of group having authority respectively in different areas of tha state.*

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selain didasarkan pada asas desentralisasi juga didasarkan pada asas dekonsentrasi, hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 18 ayat (5) UUD RI 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dekonsentrasi

¹⁰ Lihat dalam Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hal. 23.

¹¹ Lihat dalam Hamzah, *Hubungan Eksekutif Dengan Legislatif Daerah Dan implikasi Hukumnya, Op.Cit.*, hal. 142.

dapat diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan.

Urusan pemerintah pusat yang perlu diselenggarakan oleh perangkat pemerintah pusat sendiri, sebetulnya tercermin dalam pidato Soepomo di hadapan BPUPKI tanggal 31 Mei dengan mengatakan¹²:

"Maka dalam negara Indonesia yang berdasar pengertian negara integralistik itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri sebagai bagian organik dari negara seluruhnya. Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh Pemerintah Pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya tergantung dari pada "*doellmatigheid*" berhubungan dengan waktunya, tempat dan juga soalnya."

Dalam pengertian yang lain, Amrah Muslimin menafsirkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota dan camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang berada di daerah.

¹² Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Prapanca, 1959), hal. 118.

Mengenai dekonsentrasi, Bagir Manan¹³ berpendapat bahwa dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. B. Hestu Cipto Handoyo¹⁴ memberikan pengertian berbeda mengenai dekonsentrasi, menurutnya dekonsentrasi pada prinsipnya adalah merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi, menimbulkan wilayah-wilayah administratif yang tidak mempunyai urusan rumah tangga sendiri, merupakan manifestasi dari penyelenggaraan tata laksana pemerintah pusat yang ada di daerah.

c. Asas Tugas Pembantuan

Daerah otonom selain melaksanakan asas desentralisasi juga dapat disertai kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan bukan saja yang ditetapkan

¹³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2002), hal. 34.

¹⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008), hal. 92.

oleh pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya.

Menurut Irawan Soejito¹⁵ tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*). Daerah yang mendapat tugas pembantuan diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Amrah Muslim¹⁶ menafsirkan tugas pembantuan (*medebewind*) adalah kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Sementara itu, Bagir Manan¹⁷ mengatakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada

¹⁵ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Bina Aksara, 1981), hal. 117.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op.Cit.*

penyerahan penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari :

- a. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
- b. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.
- c. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaannya, kalau otonomi adalah penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

3. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Saat ini ketentuan tersebut dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1)

mengatur tentang jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan, yang terdiri dari¹⁸ :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut Bagir Manan, syarat-syarat agar suatu peraturan perundang-undangan itu dinyatakan baik adalah¹⁹ :

1. Ketepatan dalam struktur, pertimbangan, dasar hukum, bahasa, pemakaian huruf dan tanda baca yang benar.
2. Kesesuaian antara isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis.
3. Peraturan Perundang-undangan itu dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian.

¹⁸ Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kedudukan Peraturan Daerah dalam peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004: a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Undang/Perpu; c) Peraturan Pemerintah; d) Peraturan Presiden; f) Peraturan Daerah (Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Desa).

¹⁹ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, (Bandung: LPPM Unisba, 1995), hlm. 12-13.

Untuk membuat sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, harus berlandaskan pada 3 (tiga) unsur yaitu : dasar filosofis, sosiologis dan yuridis.

1. Dasar Filosofis : Suatu peraturan perundang-undangan dalam rumusannya harus sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*), yaitu menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Hukum diharapkan mencerminkan sistem tersebut dengan baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkan dalam tingkah laku masyarakat. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu.
2. Dasar Sosiologis : Peraturan perundang-undangan yang dibuat itu harus mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat sehingga sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.
3. Dasar Yuridis : Ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan suatu peraturan. Misalnya Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar yuridis bagi pembuatan undang-undang organik. Dasar yuridis juga sangat penting dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan karena mempunyai beberapa keharusan yang harus diperhatikan, yaitu :

- a. Keharusan yang berlandaskan yuridis beraspek formal, yaitu dasar yuridis yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu.
- b. Keharusan yang berlandaskan yuridis beraspek materiil adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau persoalan apa yang harus diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya. Peraturan jenis ini penting terutama bagi jenis peraturan perundang-undangan pelaksana, yaitu yang derajatnya di bawah undang-undang.

Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tidak tinggi tingkatannya berkaitan dengan hirarki norma hukum yang dikemukakan oleh Kelsen dalam teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Menurut Kelsen norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan. Suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*groundnorm*).²⁰

²⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 25.

Berdasarkan teori jenjang norma menurut Hans Kelsen mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dengan demikian, suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka peraturan tersebut dapat dibatalkan.

Guna menghindari kemungkinan Perda dicabut atau dibatalkan, maka diharapkan adanya sumber daya manusia di kalangan politisi yang handal dan memahami esensi dalam penyusunan produk-produk hukum yang dibutuhkan oleh daerah sebagai pelaksanaan dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan penyelenggaraan kepentingan umum (*bestuurzoorg*) di daerah.²¹

Selain ketiga landasan tersebut, masih terdapat landasan lainnya, yaitu landasan teknik perancangan. Teknik ini tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat peraturan perundang-undangan yang baik. Landasan teknik perancangan peraturan perundang-undangan diperlukan sebagai standarisasi format, sistematika,

²¹ Bagir Manan dalam Supardan Modoeng, *Teori dan Praktek Penyusunan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, (Jakarta: PT. Tintamas Indonesia, 2001), hlm.55.

pengelompokan materi muatan, susunan (struktur) bahasa, perumusan norma dan lain sebagainya.²²

4. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan daerah sebagai produk peraturan pelaksana dari Undang-undang dalam pembentukannya mesti berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk itu dalam pembentukan Perda harus mempedomani ketentuan-ketentuan yang berlaku di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 5 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 137 disebutkan bahwa, “Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (Perda) harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi :

- 1) Kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- 2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan

²² *Ibid.*, hlm. 52.

yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

- 3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- 4) Dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 6) Kejelasan rumusan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya.

7) Transparan dan terbuka adalah 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 menurut Mudoeng, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari beberapa segi²³:

- 1) Ketepatan
Ketepatan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dititikberatkan pada enam ketepatan, yaitu ketepatan struktur, ketepatan pertimbangan, ketepatan dasar hukum, ketepatan bahasa (istilah), ketepatan pemakaian huruf, dan ketepatan tanda baca.
- 2) Kesesuaian
Kesesuaian dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dititikberatkan pada materi muatan di samping aspek-aspek filosofis, sosiologis dan yuridis. Kesesuaian dimaksud antara jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatannya.
- 3) Aplikatif
Peraturan perundang-undangan tersebut secara aplikatif harus dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung lingkungan, baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu berlaku. Daya dukung tersebut antara lain berkaitan dengan ketenagaan,

²³ *Ibid*, hlm. 73-75.

keuangan, kondisi masyarakat dan sebagainya. Peraturan perundang-undangan harus memberikan kepastian, baik bagi pemerintah maupun masyarakat.

Menurut Van der Viles, untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan berbagai asas (*beginselen van behoorlijke regelgeving*), yang terdiri dari²⁴ :

- 1) Asas tujuan yang jelas
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat
- 3) Asas perlunya peraturan
- 4) Asas dapat dilaksanakan
- 5) Asas konsensus

Asas-asas materil, terdiri dari²⁵ :

- 1) Asas tentang terminologi yang jelas
- 2) Asas tentang dapat dikenali
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum
- 4) Asas kepastian hukum
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Asas-asas yang dikemukakan oleh Van der Viles tersebut, sebagaimana diuraikan oleh Attamimi²⁶ dalam disertasinya dapat diterima di negara kita, karena terdapat kesesuaian dengan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penjelasan dari asas-asas formal dan materil tersebut adalah sebagai berikut :

²⁴ Lihat Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita V*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 335-343.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

- 1) Asas tujuan yang jelas, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mencerminkan dengan jelas tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Tujuan atau sasaran tersebut tidak lain dari berbagai kebijakan (umum atau khusus), baik dalam bidang perundang-undangan maupun dalam bidang-bidang lainnya. Termasuk perkiraan mengenai akibat, seperti beban masyarakat atau negara yang akan ditimbulkan.
- 2) Asas organ yang tepat, asas ini menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat dibuat oleh pejabat yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- 3) Asas perlunya peraturan, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan alternatif untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintah selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip asas ini terkait dengan fungsi pemerintah yang aktif dan bertumpu pada asas legalitas.
- 4) Asas dapat dilaksanakan, yaitu peraturan perundang-undangan dibuat dengan memperhatikan kemungkinan pelaksanaannya. Suatu peraturan perundang-undangan, seperti reaksi keras masyarakat, menimbulkan beban bagi negara yang begitu besar, ketidaksiapan aparat dan sebagainya.
- 5) Asas konsensus, asas ini bertitik tolak pada pemikiran bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya haruslah dipandang sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.
- 6) Asas tentang terminologi yang jelas, asas ini menghendaki agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun struktur atau susunannya.
- 7) Asas dapat dikenali, setiap peraturan perundang-undangan pada dasarnya harus dapat diketahui secara wajar oleh yang berkepentingan. Asas ini dilaksanakan dengan cara pengundangan atau cara-cara publikasi lainnya.
- 8) Asas persamaan di depan hukum, dalam hal ini tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya pada sekelompok orang

tertentu, karena akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

- 9) Asas kepastian hukum, peraturan perundang-undangan harus menjamin kepastian bagi setiap orang yang berkepentingan. Kepastian ini dapat diperoleh dengan dua cara. Pertama, peraturan perundang-undangan dirumuskan dengan jelas dan tepat. Kedua, peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan dengan baik kepentingan-kepentingan orang yang terkena dan pengaturan ketentuan peralihan yang cukup memadai.
- 10) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual, asas ini bertujuan memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan atau situasi tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar selain bagi masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus yang dihadapi bagi setiap anggota masyarakat.

Sementara itu mengenai materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota di dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa, “Materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Sedangkan di dalam Pasal 138 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa : “Materi muatan Perda mengandung asas :

- 1) Asas Pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- 2) Asas Kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- 3) Asas Kebangsaan adalah 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.
- 4) Asas Kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- 5) Asas Kenusantaraan adalah 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.

- 6) Asas Bhineka Tunggal Ika adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khusus yang menyangkut masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 7) Asas Keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- 8) Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan adalah 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.
- 9) Asas Ketertiban dan Kepastian adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- 10) Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan

keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

5. Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dengan demikian, maka peraturan daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundangundangan dalam proses pembentukannya juga melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Untuk tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah berupa pembentukan pembentukan peraturan daerah sebagaimana tertuang di dalam ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan daerah dilakukan dalam program pembentukan Peraturan daerah. Program Pembentukan Peraturan Daerah/Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan

sistematis.²⁷ Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah telah diatur secara rinci dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan 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. Dalam beberapa ketentuan di atas disebutkan bahwa Program Pembentukan Peraturan Daerah dapat disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD.

²⁷ Yusdianto, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 5 No. 2, Mei – Agustus 2012.

Penyusunan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

- (1) Kepala Daerah memerintahkan pimpinan SKPD menyusun Prolegda di lingkungan pemerintah daerah.
- (2) Penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah provinsi dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.
- (3) Penyusunan Propemperda dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait yang 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 diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi/kabupaten/Kota kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah;
- (5) Kepala Daerah menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah.

Adapun penyusunan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan DPRD adalah sebagai berikut:

- (1) Penyusunan Propemperaturan daerah Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh Badan Pembentukan Peraturan daerah.
- (2) Ketentuan mengenai penyusunan Propemperaturan daerah di lingkungan DPRD diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.

Dalam Pasal 16 disebutkan bahwa Propemperaturan daerah antara pemerintah daerah dan DPRD dikoordinasikan oleh DPRD melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah, dan hasil penyusunan tersebut disepakati menjadi program pembentukan peraturan daerah dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD untuk ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Memperhatikan pengaturan yang demikian, menurut Marzuki sebagaimana dikutip oleh Eka N.A.M Sihombing, Badan Pembentukan Peraturan Daerah dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya paling tidak melakukan inventarisasi dan kajian tentang berbagai peraturan daerah yang masih berlaku maupun yang akan dibentuk, melalui kegiatan:²⁸

- a. Menginventarisasi seluruh Peraturan daerah yang sudah ada untuk disusun melalui klasifikasi sebagai berikut:
 - 1) Peraturan daerah yang sudah tidak berfungsi sebagai instrumen aturan hukum. Peraturan Daerah yang

²⁸ Eka N.A.M Sihombing, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Intelegensia Media, Malang, 2018, hlm. 56 – 57.

demikian perlu diusulkan untuk dicabut dan diganti dengan Peraturan daerah yang baru.

- 2) Peraturan daerah yang sebagian materinya sudah tidak sesuai dengan kondisi sosiologis masyarakat atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sehingga Peraturan daerah yang demikian perlu dilakukan perubahan atau diganti.
 - 3) Peraturan daerah yang masih berlaku secara efektif.
- b. Peraturan Daerah yang harus dibuat, dengan memperhatikan:
- 1) Adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, baik undang-undang ataupun peraturan pemerintah
 - 2) Adanya inisiatif dari Anggota DPRD maupun dari Pemerintah Daerah
 - 3) Adanya inisiatif rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari masyarakat yang kemudian disalurkan melalui DPRD.

Berdasarkan inventarisasi yang demikian, maka Badan Pembentukan Peraturan Daerah menyusun rancangan Program Pembentukan Peraturan Daerah selama masa bakti DPRD, yang kemudian berdasarkan skala prioritas disusun sesuai tahun anggaran. Rancangan dimaksud kemudian dibahas bersama

dengan Pemerintah Daerah untuk disepakati, yang kemudian dibahas dalam Rapat Paripurna DPRD untuk memperoleh persetujuan. Meski demikian, dalam hal-hal tertentu dapat terjadi pembentukan Peraturan Daerah diluar Program Legislasi Daerah, disebabkan beberapa hal: ada kebutuhan yang sangat mendesak maupun karena perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk membentuk Peraturan Daerah. Hal ini dapat diperhatikan dalam ketentuan Pasal 239 ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan dalam program pembentukan peraturan daerah dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: akibat putusan Mahkamah Agung dan terkait APBD. Demikian juga dalam program pembentukan peraturan daerah pada kabupaten/kota, selain terkait dengan putusan Mahkamah Agung dan APBD, dapat memuat program pembentukan peraturan daerah yang berkaitan dengan penataan kecamatan dan desa.²⁹

²⁹ *Ibid.*, hlm. 57.

Bahkan dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar program pembentukan peraturan daerah karena alasan:

- a. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. Menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- c. Mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan peraturan daerah dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah
- d. Akibat pembatalan oleh Menteri untuk Peraturan daerah Provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk Peraturan daerah Kabupaten/Kota, dan
- e. Perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Peraturan daerah ditetapkan.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Asas-asas merupakan pedoman dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma, maka perlu asas-asas yang baik dan ideal. A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip

oleh Maria Farida, mengatakan pembentukan peraturan perundang-undangan layak dan baik berpedoman pada Pancasila. Asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* juga dibagi dalam dua kelompok yaitu asas formil dan asas materiil:

Sedangkan untuk norma, di Indonesia ada beberapa norma yaitu norma agama, norma adat, norma moral, dan norma hukum. Kemudian, norma hukum dibedakan antara norma hukum tertulis dan norma hukum tidak tertulis. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh pembuat dan pengambil kebijakan yaitu tentang teori jenjang norma.. Hans Nawiasky dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre* mengelompokkan norma menjadi 4 kelompok besar yakni :

1. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
2. *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
3. *Formell Gezetz* (undang-undang formal);
4. *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Hal tersebut merupakan pengembangan dari teori Hans Kelsen yaitu suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan

berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.

Penentuan mengenai asas merupakan hal penting dalam suatu penyusunan peraturan daerah. Karena asas tersebutlah yang akan menjiwai setiap norma yang dirumuskan dalam peraturan daerah. Adapun asas yang akan mendasari penyusunan Peraturan Daerah Kota Medan yang akan mengatur mengenai Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah yaitu asas-asas yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2011, antara lain:

a) asas kepastian hukum

Yang dimaksud dengan "kepastian hukum" adalah asas yang meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundangundangan sebagai dasar Pemerintah Daerah dalam setiap kebijakan dan tindakan dalam tata cara penyusunan Propemperda.

b) Asas kesetaraan

Yang dimaksud dengan "kesetaraan" adalah perlakuan yang sama terhadap Investor tanpa memihak dan menguntungkan satu golongan, kelompok, atau skala usaha tertentu.

c) Asas transparansi

Yang dimaksud dengan "transparansi" adalah keterbukaan informasi dalam Pemberian Insentif dan/atau Pemberian Kemudahan kepada Masyarakat dan/ atau Investor.

d) Asas akuntabilitas

Yang dimaksud dengan "akuntabilitas" adalah bentuk pertanggungjawaban atas tata cara penyusunan Propemperda.

e) Asas efektifitas dan efisiensi

Yang dimaksud dengan "efektif dan efisien" adalah pertimbangan yang rasional dan ekonomis serta jaminan yang berdampak pada peningkatan produktivitas serta pelayanan publik.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi

Program prioritas pembangunan suatu daerah ditetapkan dalam Rencana pembangunan, dan disusun berpedoman pada rencana pembangunan sesuai dengan jenjangnya. Rumusan program tersebut diharapkan mampu menjawab permasalahan dan tantangan pembangunan serta isu-isu strategis. Berdasarkan hal tersebut, oleh Pemerintah Kota Medan Potensi permasalahan pembentukan peraturan daerah yang skala prioritas berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan atau regulasi yang diterapkan di daerah sebagai dasar hukum akan kebutuhan masyarakat terhadap persoalan yang ada di daerah dan menjadi

landasan hukum bagi pemerintah dalam menjalankan kegiatan pemerintahan.

Gambaran kondisi bagi Pemerintah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah masih belum berdasarkan kepada kesejahteraan masyarakat Kabupaten Kota Medan pada bagian ini terdiri dari kesejahteraan dan pemerataan ekonomi, kesejahteraan sosial, yang terdapat pada Alinea Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Titik tolak dari penyusunan peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Efektifitas dan efisiensi tersebut perlu dilakukan kajian-kajian yang dituangkan dalam naskah akademik. Sebagai prasyarat dalam pembentukan peraturan daerah, naskah akademik merupakan tahapan yang krusial dalam proses pembentukan suatu peraturan daerah, karena sebagai langkah awal pembentukan suatu peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah dimulai dari sebuah kajian yang mendalam terhadap suatu masalah guna

menentukan kualitas dari produk hukum sebagai salah satu instrumen daerah dalam menentukan kebijakan.

Diantara kajian-kajian yang telah disampaikan sebelumnya, dalam penyusunan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah perlu juga dilakukan kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam peraturan daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan Kota.

1. Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Perda Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat.

Sebagaimana yang telah dijabarkan sebelumnya bahwa tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah yaitu akan menjadi pedoman bagi Pemerintah Kota Medan dalam penyusunan program pembentukan peraturan daerah setiap tahunnya.

Selain dari uraian yang telah disampaikan diatas, aturan yang akan dimuat dalam Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah melibatkan keterlibatan masyarakat dalam memeberikan saran dan masukan dalam rencana pembentukan peraturan daerah di Kota Medan.

2. Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Perda Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.

Materi yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk adalah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, artinya ada yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kota Medan untuk membentuk suatu regulasi di daerah berdasarkan kebutuhan di daerah dan ini akan berdampak terhadap keuangan daerah, dampaknya dapat dilihat secara langsung dan tidak langsung. Dampak langsung penyusunan program pembentukan peraturan daerah dinilai akan membebankan keuangan daerah terutama dalam hal proses pembentukan peraturan daerah, sebagaimana diketahui proses pembentukan peraturan daerah melalui proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Sementara penyusunan program pembentukan peraturan daerah merupakan bagian dari proses perencanaan. Atas dasar demikian sehingga dalam kegiatan proses pembentukan peraturan daerah tentu membebankan keuangan daerah dan hal tersebut perlu penyesuaian yang seimbang antara keuangan daerah dengan peraturan daerah yang akan dibentuk.

BAB III

**EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN TERKAIT**

Pada naskah akademik peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah Kota Medan yang akan dibentuk memerlukan inventarisasi terhadap peraturan perundang-undangan sebagai landasan dalam pembentukan peraturan daerah sehingga perlu adanya hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dengan Peraturan Daerah baru dan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan

yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi yang akan dibentuk.

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sebahagian hukum dasar dari Negara kita yang sifatnya tertulis. Didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 inilah dapat kita temukan mengenai tujuan nasional Negara kita yang dirumuskan oleh para pendiri bangsa (*founding father's*), yaitu menuju menuju masyarakat adil dan makmur dalam negara kesejahteraan (*welfarestate*).³⁰ Untuk mencapai tujuan nasional tersebut maka diperlukan kerja keras Pemerintah (baik di pusat maupun di daerah)³¹ dalam memanfaatkan segala potensi yang ada dengan memperhatikan prinsip berkelanjutan. Karena Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pastinya

³⁰ Lihat lebih lanjut dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³¹ Mengenai pemerintahan di pusat maupun di daerah merupakan konsekuensi dari dianutnya sistem negara kesatuan, bukan sistem negara federal (Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Didalam sistem negara kesatuan pemerintahan terdiri dari pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Setiap pemerintahan daerah dibagi atas pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan pemerintahan daerah kota menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Adapun hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

hukum akan selalu menempati pioner utama dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Setiap hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak harus dilegitimasi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Legitimasi tersebut penting maknanya guna menjamin kepastian serta keadilan hukum bagi masyarakat.

Berkaitan dengan legitimasi tersebut, Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga memberikan hak kepada Pemerintah Daerah untuk menetapkan perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Maka untuk melaksanakan otonomi, daerah berhak untuk menetapkan rancangan peraturan daerah Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Dalam rangka menjalankan otonomi dan hak menetapkan peraturan daerah dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) berikut:

- (5) Pemerintahan daerah yang menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk

melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal tersebut mengandung maksud bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi yaitu kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kecuali urusan yang memang menjadi urusan pemerintah pusat.

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

Merujuk di dalam Undang-Undang 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 yang terkait dengan program pembentukan peraturan daerah antara lain:

Pasal 1 angka 10 masih menggunakan nomenklatur program legislasi daerah (prolegda) belum menggunakan nomenklatur program pembentukan peraturan daerah (proprmpda), tetapi dua hal tersebut memiliki pengertian yang sama. Berdasarkan ketentuan prolegda memiliki pengertian instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Pada tahap perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah di tingkat pemerintahan propinsi dan kabupaten/kota terdapat pada Pasal 32 sampai dengan Pasal 39. Sebagaimana di dalam Pasal terkait dalam bahwa program pembentukan Peraturan Daerah ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam penyusunan Prolegda, penyusunan daftar rancangan peraturan daerah didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Kemudian penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

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 Menjadi Undang-Undang

Nomenklatur program pembentukan peraturan daerah terdapat mulai dikenal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan beberapa ketentuan mengenai perencanaan penyusunan program pembentukan peraturan daerah antara lain:

Pasal 150

Fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.

Pasal 151

- (1) Program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 150 huruf c memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.
- (2) Dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan bupati/wali kota.

Pasal 239

- (1) Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.

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

- d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota; dan
- e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

Pasal 240

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

Pasal 253

- (1) DPRD dan kepala Daerah wajib melakukan penyebarluasan sejak penyusunan program pembentukan Perda, penyusunan rancangan Perda, dan pembahasan rancangan Perda.
- (2) Penyebarluasan program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan bersama oleh DPRD dan kepala daerah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani pembentukan Perda.
- (3) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD.
- (4) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari kepala daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah.
- (5) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

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

Keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 menegaskan DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan, yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah. Dalam rangka pembentukan Perda DPRD memiliki kewenangan membuat program pembentukan peraturan daerah berdasarkan ketentuan antara lain:

Pasal 2

DPRD provinsi dan kabupaten/kota mempunyai fungsi:

- a. pembentukan Perda;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.

Pasal 3

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.

Pasal 4

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

Pasal 5

Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah. Rancangan Perda yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah disertai penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik. Rancangan Perda diajukan berdasarkan program pembentukan Perda atau di luar program pembentukan Perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

E. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah 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

Menurut Permendagri No 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Pembentukan Peraturan Daerah merupakan

pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Beberapa ketentuan yang terkait dengan program pembentukan peraturan daerah antara lain:

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; dan
- d. dihapus;

- e. perintah dari ketentuan peraturan perundangundangan 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.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis menunjuk bahwa pandangan hidup bangsa (*rechtsidee*) dalam hal ini Pancasila harus tercermin atau termanifestasi dalam peraturan perundang-undangan hal ini berarti peraturan perundang-undangan merupakan turunan (*derivaat*) dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Bagir Manan menyatakan bahwa hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.³²

Landasan filosofis adalah pandangan hidup bangsa Indonesia dalam berbangsa dan bernegara, yaitu Pancasila. Penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam hukum mencerminkan suatu keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan yang diinginkan oleh masyarakat Indonesia. Rumusan Pancasila terdapat di dalam pembukaan (*preamble*) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945), yang terdiri dari empat alinea. Alinea ke-empat memuat rumusan tujuan negara dan dasar negara. Dasar negara adalah Pancasila sedangkan ke-empat pokok pikiran di dalam

³² Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992)., hlm. 17.

Pembukaan UUD 1945 pada dasarnya mewujudkan cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara baik tertulis maupun tidak tertulis.

Produk hukum daerah yang wujudnya berbentuk peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum yang bersifat kedaerahan, yang menampung berbagai unsur kedaerahan (nilai, norma dan adat) yang terlahir, hidup, berkembang, serta diakui keberadaannya (dipatuhi) dalam masyarakat daerah. Meskipun peraturan daerah memiliki nilai-nilai kedaerahan namun sistem hukum daerah harus tetap memperhatikan nilai-nilai filosofis negara kesatuan Republik Indonesia. Korelasi antara unsur kedaerahan dan unsur yang bersifat nasional sesungguhnya adalah dua dasar yang paradoksial dari sistem hukum di Indonesia, hal yang demikian akan muncul secara konkret ketika terjadi perbenturan antara kepentingan pusat dan daerah dalam berbagai urusan pemerintahan. Tidak jarang kondisi yang demikian memunculkan konflik antara pusat dan daerah, untuk itu dibutuhkan kebijakan yang ekstra bijak dari kedua belah pihak.

Keberadaan Peraturan Daerah dalam tata hukum nasional sebagai suatu norma untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagai penjabaran Pancasila dan UUD 1945, merupakan suatu nilai filosofis di dalam setiap peraturan

perundang-undangan (termasuk peraturan daerah) adalah sebagai sebuah kemutlakan.

Dalam kaitannya dengan pembentukan Peraturan Daerah Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, yang menjadi landasan filosofis adalah bahwa Program Pembentukan Peraturan Daerah didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondsIag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Kondisi dan kenyataan ini dapat

berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara Efektif.

Bertalian dengan hal tersebut, maka dikenal dengan dua teori yaitu:

1. Teori kekuasaan (*machtstheorie*), yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima ataupun tidak oleh warga-warga masyarakat.
2. Teori pengakuan (*Anerkennungstheorie*) yang berpokok pangkal pada pendapat, bahwa kelakuan kaedah hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada siapa kaedah hukum tadi tertuju.

Secara sosiologis, peraturan daerah yang disusun mengindikasikan bahwa hukum sebagai sarana rekayasa sosial dalam masyarakat akan menimbulkan perubahan sosial, perubahan sosial yang diakibatkan oleh perubahan hukum. Oleh karenanya perlu dirumuskan landasan sosiologis yang merupakan pertimbangan atau ulasan untuk menggambarkan bahwa peraturan dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat

dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.³³

Dalam kaitannya dengan pembentukan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, yang menjadi landasan sosiologis adalah bahwa Kota Medan saat ini belum memiliki peraturan daerah yang mengatur mengenai tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah. Tidak adanya peraturan daerah ini tentu mempengaruhi dalam menyusun program pembentukan peraturan sesuai dengan skala prioritas. Dengan adanya skal prioritas maka penyusunan program pembentukan peraturan daerah terprogram secara terencana, terpadu, dan sistematis, agar dapat terlaksana secara efektif, efisien, tertib, teratur, tersistimatis, tidak tumpang tindih.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Landasan hukum yang menjadi dasar pembentukan suatu perundang-undangan tidak hanya dilihat dari kewenangan pembentuknya, akan tetapi juga perlu diketahui tata cara pembentukan dan dasar logika yuridisnya.

³³ Eka NAM Sihombing and Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang-Undangan* (Malang: Setara Press, 2021)., hlm. 71.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.³⁴

Landasan yuridis inilah yang nantinya akan menjadi unsur yuridis pertimbangan dan alasan pembentukan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah.

³⁴ Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Bagir Manan merinci yang menjadi syarat dasar keberlakuan yuridis sebagai berikut:³⁵

Pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika tidak maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, peraturan perundang-undangan formal harus dibuat secara bersama-sama antara Presiden dengan DPR, jika tidak maka UU tersebut batal demi hukum.

Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis atau peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk inidapat menjadi alasan untuk membeataalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya, kalau UUD 1945 atau UU terdahulu menyatakan bahwa sesuatu harus diatur oleh UU, maka dalam bentuk UU lah hal itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden maka keputusan tersebut dapat dibatalkan.

Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara tersebut tidak diikuti, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/belum memiliki kekuatan

³⁵ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia.*, *Loc. Cit.*

hukum yang mengikat. Misalnya, Peraturan Daerah dibuat bersama-sama antara DPRD dan Kepala Daerah tanpa mencantumkan persetujuan DPRD maka batal demi hukum.

Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu UU tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD.

Dalam kaitannya dengan pembentukan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, yang menjadi landasan yuridis adalah bahwa untuk menyesuaikan pengaturan tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa Kota Medan mempunyai kewenangan membentuk peraturan daerah.

Secara yuridis, pengaturan tata cara penyusunan Propemperda merupakan realisasi dari apa yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan Pasal 18 ayat (6) yang mendasari daerah membentuk peraturan daerah. Konstitusi mengamanatkan agar pembentukan peraturan daerah harus berdasarkan kepentingan umum dengan prinsip demokrasi yang mampu menciptakan terwujudnya kesejahteraan di daerah.

Menyangkut pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Daerah ini, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan terkait pembentukan peraturan daerah. Berdasarkan hirarki perundang-undangan terkait Produk Hukum Daerah di Kota Medan dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Darurat Nomor 9 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Daerah Otonom Kota-kota Kecil dalam Lingkungan Daerah Provinsi Sumatera Utara.
3. 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.
4. 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 Menjadi Undang-Undang.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.
6. 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

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan

Adapun jangkauan atau sasaran yang akan diwujudkan dalam Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah adalah terciptanya suatu peraturan daerah yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait sehingga dapat mewujudkan program pembentukan peraturan daerah sesuai dengan skala prioritas dan terencana sesuai dengan kebutuhan di tengah masyarakat.

B. Arah Pengaturan

Arah pengaturan yang hendak dicapai dalam rancangan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah untuk memberikan kepastian hukum sebagai landasan dalam penyusunan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan DPRD Kota Medan yang menjadi kewenangan dan menjadi panduan bagi DPRD Kota Medan.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup materi muatan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah ini terdiri atas 2 (dua) bagian, yaitu Ketentuan Umum dan Materi yang Akan Diatur.

Dalam bagian Ketentuan Umum, ada beberapa defenisi atau batasan pengertian yang berkaitan dengan DPRD Kota Medan, yaitu:

Adapun materi yang akan diatur dalam Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, secara umum terdiri atas:

1. Ketentuan Umum

1. Daerah adalah Kota Medan.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Medan.
3. Walikota adalah Walikota Medan.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah Kota Medan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
6. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut Sekretaris DPRD adalah

Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan.

7. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kota Medan.
8. Badan Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
9. Peraturan Daerah Kota Medan yang selanjutnya disebut Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan dengan persetujuan bersama Walikota Medan.
10. Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
11. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Penyusunan Propemperda adalah proses penyiapan, pembahasan, dan penetapan Propemperda.
12. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

13. 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.
14. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
15. Penyebarluasan adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Program Pembentukan Peraturan Daerah, rancangan Peraturan Daerah Kota Medan yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan melalui media elektronik dan/atau media cetak.

2. Maksud dan Tujuan

Menjelaskan apayang menjadi latar belakang dibentuknya peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah.

3. Perencanaan

Kegiatan yang terdiri penyusunan rancangan peraturan daerah yang dimasukkan di dalam Propemperda dan mengajukan rancangan peraturan daerah di luar dari Propemperda.

4. Tata Cara Penyusunan Usulan Program Pembentukan Peraturan Daerah

Menguraikan mengenai proses dan tata cara penyusunan usulan rancangan peraturan daerah dari pemerintah daerah atau DPRD yang akan dimasukkan ke dalam propempera.

5. Pembahasan dan Penetapan

Pembahasan dan Penetapan hasil dari Propemda yang disepakati bersama oleh Pemerintah Daerah dengan DPRD

6. Rancangan Peraturan Daerah Di Luar Program Pembentukan Peraturan Daerah

Memberi ruang untuk rancangan peraturan daerah di luar dari Propempera yang sudah ditetapkan selama memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan

7. Perubahan Program Pembentukan Peraturan Daerah

Perubahan pada propempera dapat dilakukan dengan adanya kesepakatan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam hali ini kepala daerah dalam rangka kepentingan umum dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

8. Target Pelaksanaan Program Pembentukan Peraturan Daerah

Pelaksanaan Propempera dilaksanakan hanya untuk satu tahun anggaran sesuai dengan skala prioritas.

9. Penyebarluasan Program Pembentukan Peraturan Daerah

Kewajiban bagi DPRD dan Pemerintah Daerah untuk melakukan penyebarluasan Propemperda sebagai bentuk transparansi dan informasi bagi masyarakat di daerah.

10. Partisipasi Masyarakat

Keterlibatan masyarakat untuk memberikan saran dan masukan dalam rangka penyusunan Propemperda

11. Ketentuan Peralihan

memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

- a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. menjamin kepastian hukum;
- c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

12. Ketentuan Penutup

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah serta sebagai tindak lanjut dari amanat ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya.
2. Rancangan Peraturan Daerah Kota Medan tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah diperlukan sebagai landasan hukum dalam memberikan pedoman mengenai tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah kepada Pemerintahan Kota Medan dalam membentuk peraturan daerah yang diharapkan dengan adanya peraturan daerah ini, maka dapat melahirkan peraturan daerah yang baik yang memiliki kedayagunaan dan kehasilgunaan di tengah masyarakat .
3. Arah pengaturan dalam rancangan peraturan daerah ini secara umum adalah terwujudnya pemebntukan peraturan daerah berdasarkan asas kepastian hukum, transparansi, akuntabilitas, kesetaraan, efektif dan efisiensi.

B. SARAN

Diharapkan pada penyusunan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan Pemerintah Daerah maupun DPRD Kota Medan dapat mengikutsertakan masyarakat sebagaimana amanat peraturan perundang-undangan dalam rangka menjaring masukan dari masyarakat perihal Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk..

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan* (Jakarta: Kencana, 2014).

Aminuddin dalam Lauddin Marsuni, *Hukum dan Kebijakan Perpajakan Di Indonesia*, (Yogyakarta, UII, 2006).

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992).

Bagir Manan, "Wewenang Provinsi, Kabupaten, Dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah," *Makalah pada Seminar Nasional, FH Unpad, (Bandung, 13 Mei 2000)*.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM R.I, 2014),

Dhaniswara K. Hardjono, *Hukum Penanaman Modal*, Raja Grafindo Persada, (Jakarta,2007, hlm.2, sebagaimana dikutip dari Sunaryo Waluto, *Prospek Adil Makmur, Sasaran, GNP Perkapita 5000dollar*, Pusat Pengembangan Agribisnis, 1979)

Eka NAM Sihombing and Ali Marwan Hsb, *Ilmu Perundang-Undangan* (Malang: Setara Press, 2021).

Marzuki, *Peranan Program Legislasi Daerah/Program Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah*,

Nirwono, *Ilmu Ekonomi untuk Kontek Indonesia*, LP3ES, (Jakarta, 1991)

Sadono Sukirno, *Pengantar Teori Ekonomi Makro*, Raja Grafindo, (Jakarta, 1994).

Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, (Yogyakarta, Liberty, 1981).

Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, (Jakarta, 2002).

Suko Wiyono. Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia Pembentukan Perda Partisipatif, Faza Media, (Jakarta, 2006).

Philipus. M. Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Negara)*, Yuridika, Volume 14, No.6. (Surabaya, 1999).

Rahayu Hartini, *Penyelesaian Sengketa Kepailitan di Indonesia, Dualisme Kewenangan Pengadilan Niaga & Lembaga Arbitrase*, Cetakan Pertama, Prenada Media Group, (Jakarta, 2009).

B. Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

C. Website

<http://repository.unpas.ac.id/12251/4/BAB%20II>. Diakses pada tanggal 29 Oktober 2022