

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tentang Peraturan Daerah

1. Pengertian Perda

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah⁴. Peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas dari masing-masing daerah.

Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.⁵

⁴ Maria Farida Indrati S 2007. *Ilmu Perundang-undangan* Cet. Ke-7. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 202

⁵ Bagir Manan. 1995. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM Universitas Bandung. hlm. 8

Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain; Memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.⁶ Kemudian menurut UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Kepala Daerah.⁷ Jadi peraturan daerah merupakan suatu pemberian kewenangan (atribusian) untuk mengatur daerahnya dan peraturan daerah juga dapat dibentuk melalui pelimpahan wewenang (delegasi) dari peraturan. Prinsip dasar penyusunan peraturan daerah :

1. Transparansi/keterbukaan
2. Partisipasi
3. Koordinasi dan keterpaduan.

Rancangan peraturan daerah yang telah memperoleh kesepakatan untuk dibahas kemudian dilaporkan kembali kepada walikota oleh sekretaris daerah disertai dengan nota pengantar untuk walikota dari pimpinan DPRD. Proses pembahasan dilaksanakan berdasarkan peraturan tata tertib DPRD. Sebelum dilakukan pembahasan di DPRD, terlebih dahulu dilakukan penjadwalan oleh badan Musyawarah DPRD. Pembahasan pada lingkup DPRD sangat sarat dengan kepentingan politis masing-masing fraksi. Tim kerja dilembaga legislatif dilakukan

⁶ Prof. H. Rozali Abdullah, S. H. 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Cet. Ke-1*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada. hlm 131

⁷ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal I ayat (7).

oleh komisi (A s/d D). Proses pembahasan diawali dengan rapat paripurna DPRD dengan acara penjelasan walikota. Selanjutnya pandangan umum fraksi dalam rapat paripurna DPRD. Proses berikutnya adalah pembahasan oleh Komisi, gabungan Komisi, atau Panitia Khusus (pansus). Dalam proses pembahasan apabila DPRD memandang perlu dapat dilakukan studi banding ke daerah lain yang telah memiliki peraturan daerah yang sama dengan substansi rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas. Dalam hal proses pembahasan telah dianggap cukup, selanjutnya pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna DPRD yang didahului dengan pendapat akhir Fraksi.

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah selanjutnya disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian rancangan peraturan daerah tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Penetapan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah tersebut dilakukan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut.

Proses pembahasan rancangan peraturan daerah pada hakikatnya mengarah pada ikhtiar musyawarah untuk mencapai mufakat. Pembahasan rancangan peraturan daerah tidak menyisakan ruang bagi voting karena memang kedudukan antara pemerintah daerah dan DPRD sederajat. Setiap pembahasan rancangan peraturan daerah menghendaki persetujuan bersama, sehingga karena masing-masing pihak memiliki kedudukan yang seimbang, maka tidak mungkin putusan dapat diambil

secara voting. Persetujuan bersama menjadi syarat agar suatu rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah.

Perturan daerah yang telah disahkan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah. Pengundangan peraturan daerah dalam lembaran daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Untuk peraturan daerah yang bersifat mengatur, setelah diundangkan dalam lembaran daerah harus didaftarkan kepada pemerintah untuk perda provinsi dan kepada Gubernur untuk Perda Kabupaten/ Kota. Pengundangan perda yang telah disahkan dalam lembaran daerah merupakan tugas administratif pemerintah daerah. Pengundangan perda dalam lembaran daerah tersebut menandai perda yang telah sah untuk diberlakukan dan masyarakat berkewajiban untuk melaksanakannya.

a) Proses Penyusunan Peraturan Daerah

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah membuat sejumlah peraturan daerah. Peraturan daerah tersebut biasa disingkat dengan istilah perda. Perda tersebut bisa mengatur masalah administrasi, lingkungan hidup, ketertiban, pendidikan, sosial, dan lain-lain. Perda tersebut pada dasarnya dibuat untuk kepentingan masyarakat. Proses penyusunan peraturan daerah melalui beberapa tahap. Penyusunan peraturan daerah dimulai dengan perumusan masalah yang akan diatur dalam perda tersebut. Masalah yang dimaksud adalah masalah-masalah sosial atau publik.

Pada umumnya masalah sosial dapat dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu sebagai berikut.

- i. Masalah sosial yang terjadi karena adanya perilaku dalam masyarakat yang bermasalah. Misalnya: maraknya perjudian atau beredarnya minuman keras dalam masyarakat sehingga membuat kehidupan masyarakat terganggu.
- ii. Masalah sosial yang disebabkan karena aturan hukum yang tidak lagi proporsional dengan keadaan masyarakat. Misalnya, perda tentang retribusi pemeriksaan kesehatan yang sangat memberatkan masyarakat kecil sehingga peraturan daerah tersebut harus diganti. Pembuatan suatu peraturan, baik peraturan pusat maupun peraturan daerah, pada dasarnya hampir sama mulai dari asas-asasnya, materi muatannya dan sebagainya.

Tata cara penyusunan peraturan daerah, antara lain:

- a. Pengajuan peraturan daerah

Proses pengajuan peraturan daerah dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- 1) Pengajuan peraturan daerah dari kepala daerah.

Proses pengajuan peraturan daerah dari kepala daerah, adalah sebagai berikut:

- Konsep rancangan perda disusun oleh dinas/biro/unit kerja yang berkaitan dengan perda yang akan dibuat.
- Konsep yang telah disusun oleh dinas/biro/unit kerja tersebut diajukan kepada biro hukum untuk diperiksa secara teknis seperti kesesuaian dengan peraturan perundangan lain dan kesesuaian format perda.
- Biro hukum mengundang dinas/biro/unit kerja yang mengajukan rancangan perda dan unit kerja lain untuk menyempurnakan konsep itu.

- Biro hukum menyusun penyempurnaan rancangan perda untuk diserahkan kepada kepala daerah guna diadakan pemeriksaan (dibantu oleh sekretaris daerah).
- Konsep rancangan perda yang telah disetujui kepala daerah berubah menjadi rancangan perda.
- Rancangan perda disampaikan oleh kepala daerah kepada ketua DPRD disertai nota pengantar untuk memperoleh persetujuan dewan.

2. Pengajuan peraturan daerah dari DPRD

Proses pengajuan peraturan daerah dari DPRD adalah sebagai berikut:

- Usulan rancangan peraturan daerah dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya lima orang anggota.
- Usulan rancangan peraturan daerah itu disampaikan kepada pimpinan DPRD kemudian dibawa ke Sidang Paripurna DPRD untuk dibahas.
- Pembahasan usulan rancangan peraturan daerah dalam sidang DPRD dilakukan oleh anggota DPRD dan kepala daerah.
- Pembahasan rancangan peraturan daerah
- Pembahasan rancangan peraturan daerah melalui empat tahapan pembicaraan, kecuali apabila panitia musyawarah menentukan lain.

Keempat tahapan pembicaraan tersebut adalah :

1) Tahap pertama

Tahap pertama dilakukan dalam Sidang Paripurna. Untuk rancangan perda dari kepala daerah penyampaian dilakukan oleh kepala daerah, sedangkan

penyampaian rancangan perda dari DPRD dilakukan oleh pimpinan rapat gabungan komisi.

2) Tahap kedua

Tahap kedua merupakan tahap pemandangan umum. Untuk rancangan perda dari kepala daerah, pemandangan umum dilakukan oleh anggota fraksi dan kepala daerah memberikan jawaban atas pemandangan umum tersebut. Sebaliknya, untuk rancangan perda dari DPRD maka tahap pemandangan umum dilakukan dengan cara mendengarkan pendapat kepala daerah dan jawaban pimpinan komisi atas pendapat kepala daerah.

3) Tahap ketiga

Tahap ketiga merupakan tahap rapat komisi atau gabungan komisi yang disertai oleh kepala daerah. Tahap ini dilakukan untuk mendapatkan kesepakatan tentang rancangan perda antara kepala daerah dan DPRD.

4) Tahap keempat (rapat paripurna)

Tahap empat meliputi pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului hal-hal berikut :

- laporan hasil pembicaraan tahap III,
- pendapat akhir fraksi-fraksi,
- pemberian kesempatan kepada kepala daerah untuk menyampaikan pendapat/sambutan terhadap pengambilan keputusan.
- Rancangan peraturan daerah yang sudah disetujui DPRD kemudian ditandatangani oleh kepala daerah sehingga terbentuk peraturan daerah.

2. Proses Mekanisme Perda

Pembuatan Perda dilakukan secara bersama-sama oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD Tingkat I dan II.

Mekanisme pembuatannya adalah sebagai berikut:

- 1) Pertama, Pemerintah daerah tingkat I atau II mengajukan Rancangan Perda kepada DPRD melalui Sekretaris DPRD I atau II.
- 2) Kedua, Sekretaris DPRD mengirim Rancangan Perda kepada pimpinan DPRD tingkat I atau II.
- 3) Ketiga, Pimpinan DPRD tingkat I atau II mengirimkan Rancangan Perda tersebut kepada komisi terkait.
- 4) Keempat, Pimpinan komisi membentuk panitia khusus (pansus) untuk membahas Rancangan Perda usulan pemerintah atau inisiatif DPRD I atau II.
- 5) Kelima, Panitia khusus mengadakan dengar pendapat (hearing) dengan elemen-elemen yang meliputi unsur pemerintah, profesional, pengusaha, partai politik, LSM, ormas, OKP, tokoh masyarakat, dan unsur lain yang terkait di daerah.
- 6) Keenam, DPRD tingkat I atau II mengadakan sidang paripurna untuk mendengarkan pandangan umum dari fraksi-fraksi yang selanjutnya menetapkan Rancangan Perda menjadi Perda.^{8[8]}

1. Pembentukan Perda Yang Baik

Srijanti & A. Rahman. Etika Berwarga Negara. (ed.2). Jakarta: Salemba Empat, 2008. hlm 106-107

1. Asas Pembentukan Perda

Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Di samping itu materi muatan Perda harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

- a. asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

- f. asas bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
- i. asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
- k. asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.

Selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal /daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya. Prinsip dalam menetapkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam

menunjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui mekanisme APBD, namun demikian untuk mencapai tujuan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat daerah bukan hanya melalui mekanisme tersebut tetapi juga dengan meningkatkan daya saing dengan memperhatikan potensi dan keunggulan lokal/daerah, memberikan insentif (kemudahan dalam perijinan, mengurangi beban Pajak Daerah), sehingga dunia usaha dapat tumbuh dan berkembang di daerahnya dan memberikan peluang menampung tenaga kerja dan meningkatkan PDRB masyarakat daerahnya.

2. Mekanisme Pengawasan Perda

Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap produk hukum daerah. Pengawasan terhadap Perda dapat berupa evaluasi dan klarifikasi.

Khusus pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang menjadi peraturan yang terendah dalam hirarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, selain itu juga Peraturan Daerah Kabupaten/Kota juga paling banyak di Indonesia jika ditinjau dari banyaknya Kabupaten/Kota di Indonesia menjadi peraturan yang mendapat perhatian lebih dari Pemerintah Pusat dikarenakan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang menjadi peraturan yang

langsung dampaknya langsung pada masyarakat.⁹ Selain itu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota amatlah bervariasi tergantung dengan iklim daerah dan Pemerintahan pada Kabupaten/Kota di Indonesia, hal itu membuat Peraturan Daerah Kabupaten/Kota rentan banyak kesalahan dan bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Kenyataan yang terjadi dan merupakan sejarah bagi negara Indonesia, banyaknya Perda yang dibatalkan. Kemendagri juga mencatat dalam 10 tahun yaitu dari tahun 2002 hingga tahun 2014 jumlah pembatalan Perda berjumlah 710 Peraturan Daerah.¹⁰ Hal tersebut juga menunjukkan masih banyak Perda Yang belum berkualitas dan bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi.

Pembatalan suatu Perda merupakan akibat dari pengujian terhadap Peraturan Daerah. Dalam pembatalan Perda tersebut dilakukan oleh lembaga eksekutif atau yudikatif. Lembaga eksekutif dalam hal ini Pemerintah sebagaimana dimaksud adalah Pemerintah. Sedangkan lembaga yudikatif dalam hal ini dilakukan oleh Mahkamah Agung sesuai konstitusi Negara Republik Indonesia.

Pengujian Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat yang dalam hal ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri inilah yang dikenal dengan istilah executive review.

Pengertian executive review adalah segala bentuk produk hukum pihak eksekutif diuji oleh kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hirarkis. Dalam

⁹ Ateng Syafrudin, Titik Berat Otonomi Daerah pada Derah Tingkat II dan Perkembangannya, Manda Maju, Bandung, 1991, Hlm. 8.

¹⁰ <http://www.kemendagri.go.id/basis-data/2014/02/26/katalog-produk-hukum-dari-tahun-1945-sd-2014-update-februari-2014>, Katalog Produk Hukum dari Tahun 1945 s.d 2014. Diakses pada hari minggu tanggal 6 juli 2016 pada pukul 23.00 WIB

konteks ini yang diperkenalkan dalam istilah “ control internal ”yang dilakukan oleh pihak sendiri terhadap produk yang dikeluarkan baik yang berbentuk pengaturan (regeling), maupun Keputusan (beschikking).¹¹

Dapat dilihat bahwa proses executive review pada Peraturan Daerah amatlah penting untuk meningkatkan kualitas Peraturan Daerah karna dengan adanya rasa tanggung jawab yang lebih oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk membuat Peraturan Daerah yang berkualitas agar tidak dibatalkan oleh Pemerintah yang dalam hal ini Pemerintah Pusat. Selain itu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mesti mendapatkan perhatian yang lebih dalam proses eksekutif review dikarnakan dampak Perda tersebut langsung terhadap masyarakat serta banyak dan bervariasinya Perda Kabupaten/Kota cenderung meningkatkan kesalahan dalam muatan Perda tersebut.

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut diatas maka penulis tertarik untuk mengangkat masalah tersebut dalam suatu penelitian hukum yang berjudul Pengaturan Executive Review Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Program legislasi daerah (Prolegda) merupakan pedoman pengendali penyusunan peraturan daerah yang mengikat lembaga yang berwenang yakni pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah untuk membentuk peraturan daerah. Untuk itu prolegda dipandang penting untuk menjaga agar

¹¹ <http://khafidsociality.blogspot.com/2012/01/mekanisme-pembatalan-peraturan-daerah.html>.mekanisme pembatalan peraturan daerah. diakses pada hari rabu tanggal 10 juli 2016 pada pukul 09.30 WIB.

produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Hal ini berarti bahwa idealnya sebelum peraturan daerah hendak dirancang sudah terlebih dahulu harus ada rencana pembentukan peraturan daerah tersebut dalam prolegda, sehingga angka pembatalan dapat lebih diminimalisir. Prolegda adalah instrument perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Secara operasional, prolegda memuat daftar rancangan peraturan daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan.¹²

Hal ini menunjukkan bahwa prolegda mempunyai kedudukan hukum yang penting dalam penyusunan peraturan daerah ditingkatan provinsi dan kabupaten/kota, hanya saja arti penting kedudukan hukum prolegda ini belum dipahami dengan baik oleh pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur bahwa: “Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota”. Tahap perencanaan merupakan langkah pertama yang dilakukan untuk mencapai tujuan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Salah satu kegiatan perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah penyusunan Naskah Akademik. Melalui kajian dan penyusunan Naskah Akademik, diharapkan Peraturan Perundang-undangan

¹² Ade Suraeni, 2010, Proses Penyusunan Program Legislasi Daerah (makalah), disampaikan pada diklat legal drafting badan pendidikan dan pelatihan

yang dibentuk dapat memenuhi pencapaian tujuan pembentukan, dapat dilaksanakan dan ditegakkan. Naskah akademik merupakan penjelasan atau keterangan mengapa Perda tersebut dibuat. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengharuskan mengenai adanya naskah akademik dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan tentang adanya naskah akademik dalam rancangan peraturan daerah dapat dilihat dalam Pasal 56 ayat (2) yang menentukan bahwa rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dasar hukum pembentukan Naskah Akademik yaitu Pasal 57 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa :

(1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.

(2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Pentingnya Naskah Akademik sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum. Pembentukan peraturan daerah yang baik diakomodir dalam Pasal 15, Pasal 17 dan Pasal 19 Permendagri No. 53 Tahun 20011, secara lengkap sebagai berikut:

Pasal 15 Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan berbentuk Perda atau nama lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a

dilakukan berdasarkan Prolegda. Paragraf 1 Persiapan Penyusunan Perda di Lingkungan Pemerintah Daerah Pasal 17

(1) Pimpinan SKPD menyusun Rancangan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 disertai naskah akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

(2) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota. Pasal 19 (1) Rancangan Perda yang disertai naskah akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) telah melalui pengkajian dan penyelarasan, yang terdiri atas:

- b. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- c. sasaran yang akan diwujudkan;
- d. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- e. jangkauan dan arah pengaturan.

(2) Naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dengan sistematika sebagai berikut:

1. Judul

2. Kata pengantar

3. Daftar isis terdiri dari:

a. BAB I: Pendahuluan

- b. BAB II: Kajian teoritis dan praktik empiris
- c. BAB III: Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait
- d. BAB IV: Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis
- e. BAB V: Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan perda
- f. BAB VI: Penutup

Berdasarkan ketentuan di atas, naskah akademik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyusunan sebuah rancangan peraturan perundang-undangan. Selama ini naskah akademik sering kurang diperhatikan, sehingga sekalipun sudah di arahkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan terutama Undang-Undang dan Perda harus disertai naskah akademik. Dalam praktiknya, naskah akademik sering dijadikan sebagai landasan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Secara normatif, tidak ada keharusan bahwa persiapan rancangan peraturan perundang-undangan harus disertai dengan Naskah Akademik. Misalnya, Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden (Perpres No 68/2005) hanya menyatakan bahwa pemrakarsa dalam menyusun RUU dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam RUU. Kemudian, penyusunan Naskah Akademik dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama dengan departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada

perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu. Naskah Akademik sekurang-kurangnya memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis tentang pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

a.materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;

b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;

c.terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan

d.penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika. Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

a. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;

c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan

f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundang-undangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasandan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan Peraturan Perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya. Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun,

tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1). Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan Peraturan Perundang-undangan, termasuk Peraturan Perundang-undangan di daerah.

PASAL DEMI PASAL Pasal 1 Cukup jelas. Pasal 2 Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Pasal 3 Ayat (1) Yang dimaksud dengan “hukum dasar” adalah norma dasar bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 5 Huruf a Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Huruf b Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Huruf c Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Huruf d Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Huruf e Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Huruf f Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan

mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Huruf g Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

3. Fungsi dan Tujuan Perda

Peraturan Daerah adalah salah satu dari peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Daerah terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Gubernur atau Bupati/Walikota.

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan Pasal 18 ayat (6) tersebut merupakan dasar kewenangan bagi Pemerintahan Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana ketentuan Pasal 137 Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi :

kejelasan tujuan :

bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat :

bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang karena peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat yang tidak berwenang.

kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan :

bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

dapat dilaksanakan :

bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

kedayagunaan dan kehasilgunaan :

bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

kejelasan rumusan :

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

keterbukaan :

bahwa dalam peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Materi muatan suatu peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah mempunyai materi muatan yang mengandung asas-asas sebagaimana tercantum dalam Pasal 138 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu a) pengayoman; b) kemanusiaan; c) kebangsaan; d) kekeluargaan; e) kenusantaraan; f) bhineka tunggal ika; g) keadilan; h) kesamaan kedudukan dalam

hukum dan pemerintahan; i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Asas materi muatan yang tercantum dalam Pasal 138 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut juga tercantum dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mempunyai pengertian sebagai berikut :

Asas Pengayoman :

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

Asas Kemanusiaan :

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Asas Kebangsaan :

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan republic Indonesia.

Asas Kekeluargaan :

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Asas Kenusantaraan :

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 dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Asas Bhineka Tunggal Ika :

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Asas Keadilan :

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.

Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan :

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum :

bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

.Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan :

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

Materi muatan Peraturan Daerah, baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, tercantum dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan Peraturan Daerah juga dapat memuat sanksi pidana sebagaimana ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Materi muatan yang berupa sanksi pidana dalam Peraturan Daerah berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain berhak ditetapkan oleh Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang mempunyai maksud

bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/kota dan desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan; sedangkan tugas pembantuan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 9 adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Daerah otonom sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

a) Fungsi Perda

Fungsi peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang diatur berdasarkan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, terutama pasal 136, dan juga merupakan fungsi delegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Fungsi peraturan daerah ini dirumuskan dalam pasal 136 undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagai berikut :

1. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
3. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
4. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Yang dimaksud disini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.

b) Tujuan Pembentukan perda

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa kedudukan, yang penting, karena sebagai unsur dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kedudukan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah, sekaligus menjalankan fungsi kontrol atau pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa tugas dan wewenang DPRD antara lain¹³:

¹³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum U11, Yogyakarta, 2001, hlm. 70

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain, Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Kebijakan Pemerintah Daerah, dan Kerjasama Internasional di daerah;

Prinsip-prinsip pembentukan Perda menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut:

- 1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- 2) Perda di bentuk dalam rangka menyelenggarakan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan cirikhas masing- masing daerah;
- 3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan,
- 5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka menyiapkan atau pembahasan Raperda

- 6) Perdadapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).
- 7) Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
- 8) Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran berita daerah.
- 9) Perdadapat menunjukkan pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda);
- 10) Pengundangan. Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perdayang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Wali kotapaling lama 30 (tigapuluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan. Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam 30 (tiga puluh) hari, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perdadadan wajib diundangkan dengan memuatnya di dalam lembaran daerah.

Sedangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur beberapa prinsip mengenai pembentukan Perda sebagai berikut:

1. Pembahasan rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/Walikota
2. Rancangan Perda yang telah disetujui oleh DPRD ditetapkan oleh Kepala

Daerah untuk menjadi Peraturan Daerah;

3. Perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perdalain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
5. Perdadapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak banyaknya lima juta rupiah.
6. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
7. Perdadadan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.

Perda merupakan hasil kerja bersama antara DPRD dengan Gubernur/Bupati/Walikota, karena itu tatacara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa Unsur pemerintahan tersebut, yaitu Unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (RanPerda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar

DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk RanPerda atau Perda¹⁴.

A. Waralaba

1. Pengertian Waralaba

Dalam Black's Law Dictionary yang juga diakui dalam Kamus Istilah keuangan dan Investasi karya John Downes dan Jordan Elliot Goodman¹⁵, *Franchise* atau Waralaba diartikan sebagai:

“Suatu hak khusus yang diberikan kepada dealer oleh suatu usaha manufaktur atau organisasi jasa waralaba, untuk menjual produk atau jasa pemilik waralaba di suatu wilayah tertentu, dengan atau tanpa eksklusivitas. Pengaturan seperti itu kadang kala diresmikan dalam suatu *Franchise Agreement* (perjanjian hak kelola), yang merupakan kontrak antara pemilik hak kelola dan pemegang hak kelola. Kontrak menggariskan bahwa yang disebutkan pertama dapat menawarkan konsultasi, bantuan promosional, pembiayaan dan manfaat lain dalam pertukaran dengan suatu persentase dari penjualan atau laba. Bisnis dimiliki pemegang hak kelola yang biasanya harus memenuhi suatu persyaratan investasi tunai awal.”

Pada dasarnya waralaba merupakan salah satu bentuk pemberian lisensi, hanya saja agak berbeda dengan pengertian lisensi pada umumnya, waralaba menekankan pada kewajiban untuk mempergunakan sistem, metode, tata cara,

¹⁴ *Ibid*, hal.77

¹⁵ Gunawan Widjaja, 2001, *Seri Hukum Bisnis: Waralaba*, Raja Grafinda Persada, Jakarta, hlm.9.

prosedur, metode pemasaran dan penjualan maupun hal-hal lain yang telah ditentukan oleh pemberi waralaba secara eksklusif, serta tidak boleh dilanggar maupun diabaikan oleh penerima lisensi.

Demikianlah dalam Peraturan Pemerintah RI No. 16 Tahun 1997 tanggal 18 Juni 1997 tentang Waralaba dikatakan bahwa:

“Waralaba adalah perikatan dimana salah satu pihak diberikan hak untuk memanfaatkan dan atau menggunakan hak atas kekayaan intelektual atau penemuan atau ciri khas usaha yang dimiliki pihak lain dengan suatu imbalan berdasarkan persyaratan dan atau penjualan barang dan atau jasa.” (PASAL 1 ANGKA 1)

Dalam Peraturan Pemerintah RI No. 42 Tahun 2007 tanggal 23 Juli 2007 tentang Waralaba dikatakan bahwa:

“Waralaba adalah hak khusus yang dimiliki oleh orang perseorangan atau badan usaha terhadap sistem bisnis dengan ciri khas usaha dalam rangka memasarkan barang dan atau jasa yang telah terbukti berhasil dan dapat dimanfaatkan dan atau digunakan oleh pihak lain berdasarkan perjanjian waralaba.” (PASAL 1 ANGKA 1)

Badan Usaha atau perorangan yang memberikan hak kepada pihak lain untuk memanfaatkan dan atau menggunakan hak atas kekayaan intelektual atau penemuan atau ciri khas usaha yang dimiliki disebut dengan Pemberi Waralaba (*franchisor*), sedangkan badan usaha atau perorangan yang diberikan hak untuk memanfaatkan

dan atau menggunakan hak atas kekayaan intelektual atau penemuan atau ciri khas yang dimiliki Pemberi Waralaba disebut dengan Penerima Waralaba (*franchisee*).

Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 1997 juga mengakui adanya dua bentuk waralaba, yaitu:

- a. waralaba dalam bentuk lisensi merek dagang atau produk;
- b. waralaba sebagai suatu format bisnis.

a. Dasar Hukum Waralaba

Sebagai suatu perjanjian, waralaba tunduk pada ketentuan umum yang berlaku bagi sahnyanya suatu perjanjian sebagaimana diatur dalam Buku III Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Selain itu, secara khusus pengaturan mengenai waralaba di Indonesia dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 16 Tahun 1997 tanggal 18 Juni 1997 tentang Waralaba yang telah dicabut dengan dikeluarkannya peraturan terbaru yakni Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2007 tanggal 23 Juli 2007 Tentang Waralaba, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 259/MPP/Kep/7/1997 tanggal 30 Juli 1997 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pelaksanaan Pendaftaran Usaha Waralaba, Peraturan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI No. 31/M-DAG/PER/8/2008 tentang Penyelenggaraan Waralaba, serta Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 68/M-DAG/PER/10/2012 tentang Waralaba untuk Jenis Usaha Toko Modern.

A. Mekanisme/Transaksi Waralaba

Waralaba adalah suatu pengaturan bisnis dimana pemberi waralaba (*franchisor*) memberi hak kepada penerima waralaba (*franchisee*) untuk menjual produk atau jasa perusahaan *franchisor* tersebut dengan peraturan yang ditetapkan oleh *franchisor*. *Franchisee* menggunakan nama, goodwill, produk dan jasa, prosedur pemasaran, keahlian, sistem prosedur operasional, dan fasilitas penunjang dari perusahaan *franchisor*. Sebagai imbalannya, *franchisee* membayar *initial fee* dan *royalty* (biaya pelayanan manajemen) pada perusahaan *franchisor* seperti yang diatur dalam perjanjian waralaba.

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah RI No. 42 Tahun 2007 Tentang Waralaba, ada enam syarat yang harus dimiliki suatu usaha apabila ingin diwaralabakan, yaitu :

1) Memiliki ciri khas usaha

Suatu usaha yang memiliki keunggulan atau perbedaan yang tidak mudah ditiru dibandingkan dengan usaha lain yang sejenis, dan membuat konsumen selalu mencari ciri khas dimaksud. Misalnya sistem manajemen, cara penjualan dan pelayanan, atau penataan atau cara distribusi yang merupakan karakteristik khusus dari pemberi waralaba.

2) Terbukti sudah memberikan keuntungan

Menunjuk pada pengalaman pemberi waralaba yang telah dimiliki kurang dari 5 (lima) tahun dan telah mempunyai kiat-kiat bisnis untuk mengatasi masalah-masalah dalam perjalanan usahanya, dan terbukti dengan masih bertahan dan berkembangnya usaha tersebut dengan menguntungkan.

3) Memiliki standar atas pelayanan barang dan/atau jasa yang ditawarkan yang dibuat secara tertulis Usaha tersebut sangat membutuhkan standar secara tertulis supaya penerima waralaba dapat melaksanakan usaha dalam kerangka kerja yang jelas dan sama (*Standart Operational Procedure*).

4) Mudah diajarkan dan diaplikasikan

Mudah dilaksanakan sehingga penerima waralaba yang belum memiliki pengalaman dan pengetahuan mengenai usaha sejenis dapat melaksanakannya dengan baik sesuai dengan bimbingan operasional dan manajemen yang berkesinambungan yang diberikan oleh pemberi waralaba.

5) Adanya dukungan yang berkesinambungan

Dukungan dari pemberi waralaba kepada penerima waralaba secara terus-menerus seperti bimbingan operasional, pelatihan dan promosi.

6) Hak kekayaan Intelektual yang telah terdaftar

Hak kekayaan Intelektual yang terkait dengan usaha seperti, merek, hak cipta atau paten atau lisensi dan/atau rahasia dagang sudah didaftarkan dan mempunyai sertifikat atau sedang dalam proses pendaftaran di instansi yang berwenang.

Dalam sistem waralaba ada biaya-biaya normal yang dikeluarkan sebagai berikut :¹⁶

a. Royalty

Pembayaran oleh pihak penerima waralaba kepada pihak pemberi waralaba sebagai imbalan dari pemakaian hak franchise. Walaupun tidak tertutup kemungkinan pembayaran royalty pada suatu waktu dalam jumlah tertentu tertentu yang sebelumnya tidak diketahui.

¹⁶ Nurin Dewi Arifiah, 2008, *Pelaksanaan Perjanjian Bisnis Waralaba serta Perlindungan Hukumnya Bagi Para Pihak*, Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 39-40.

b. Franchise Fee

Yang dimaksud *franchise fee* adalah biaya pembelian hak waralaba yang dikeluarkan oleh pemberi waralaba setelah dinyatakan telah memenuhi persyaratan sebagai penerima waralaba sesuai kriteria pemberi waralaba. Umumnya *franchise fee* dibayarkan hanya satu kali saja dan akan dikembalikan oleh pemberi waralaba kepada penerima waralaba dalam bentuk fasilitas pelatihan awal. Penerima waralaba dalam hal ini menerima hak untuk berdagang di bawah nama dan sistem yang sama, pelatihan, serta berbagai keuntungan lainnya.

c. Direct Expenses

Biaya langsung yang dikeluarkan sehubungan dengan pengembangan bisnis waralaba. Misalnya terhadap biaya pemondokan pihak yang akan menjadi pelatih dan feenya, biaya pelatihan dan biaya pada saat pembukaan.

d. Biaya Sewa

Ada beberapa pemberi waralaba yang menyediakan tempat bisnis, maka dalam hal demikian pihak penerima waralaba harus membayar harga sewa tempat tersebut kepada pemberi waralaba.

e. Marketing dan Advertising Fees

Penerima waralaba ikut menanggung biaya dengan menghitungnya, baik secara presentase dari omset penjualan ataupun jika ada marketing atau iklan tertentu.

f. Assignment Fees

Biaya yang harus dibayar oleh penerima waralaba kepada pemberi waralaba jika pihak penerima waralaba mengalihkan bisnisnya kepada pihak lain, termasuk bisnis yang merupakan objek waralaba. Pihak pemberi waralaba menggunakan biaya

tersebut untuk kepentingan persiapan pembuatan perjanjian penyerahan, pelatihan pemegang waralaba yang baru dan sebagainya.

2. Bentuk Bentuk Waralaba

a) Waralaba nama dagang dan produk (*product and trade name franchise*)

Bantuan-bantuan hak menggunakan/menjual nama dagang dan produk yang telah dikenal luas.

b) Waralaba unit tunggal (*single unit franchise*)

Waralaba jenis ini merupakan waralaba paling sederhana dan paling banyak digunakan karena kemudahannya. Pewaralaba memberikan prosedur yang telah ditetapkan sebelumnya. Terwaralaba hanya diperkenankan untuk menjalankan usahanya disebuah gerai yang telah disepakati.

c) Waralaba format bisnis (*business format franchise*)

Menyediakan seluruh system pemasaran dan petunjuk terus-menerus dari pewaralaba.

d) Waralaba dukung mendukung (*piggyback franchising*)

Operasi suatu waralaba ritel dalam dalam fasilitas fisik/ bangunan toko terwaralaba.

e) Walalaba pemegang lisensi pemilik (*master licensee*)

Perusahaan independen atau individu yang bertindak sebagai agen penjualan produk dengan tanggung jawab untuk menentukan terwaralaba baru dengan batasan

suatu teritorial khusus. Format master franchise memberikan hak kepada pemegangnya untuk menjalankan usahanya di sebuah teritorial ataupun sebuah system, dan bukan hanya membuka usaha, pemegang hak dapat menjual lisensi kepada sub-waralaba dengan ketentuan yang telah disepakati kedua belah pihak.

f) Waralaba kepemilikan multiunit/kelipatan (*multiple-unit ownership*)

Mengangkat penerima hak (terwaralaba) tunggal untuk memiliki lebih dari satu gerai waralaba atau dapat membuka beberapa gerai dari perusahaan yang sama.

g) Waralaba pengembang wilayah (*area developers*)

Perorangan atau perusahaan yang memperoleh hak untuk membuka beberapa gerai waralaba dalam wilayah yang telah ditentukan. Pada waralaba jenis ini, terwaralaba memperoleh hak untuk menjalankan usahanya dalam sebuah teritorial tertentu, misalkan pada sebuah propinsi atau kota, dengan jumlah cabang yang lebih dari satu gerai.

Menurut Mohammad Su'ud (1994:4445) bahwa dalam praktek franchise hanya bertindak terdiri dari empat bentuk:

a. Product franchise

Suatu bentuk franchise dimana penerima franchise hanya bertindak mendistribusikan produk dari patnernya dengan pembatasan areal.

b. Proccessing or manufacturing franchise

Jenis franchise ini memberikan hak pada suatu badan usaha untuk membuat suatu produk dan menjualnya pada masyarakat, dengan menggunakan merek dagang dan merek franchisor. Jenis franchise ini seringkali ditemukan dalam industri makanan dan minuman.

Suatu bentuk franchise dimana PT Ramako Gerbangmas membeli dari master franchise yang mengelola Mc Donald's di Indonesia yang hanya memberi know how pada PT Ramako Gerbangmas tersebut untuk menjalankan waralaba Mc donald'd.

c. Bussineess Format atau System Franchise

Franchisor memiliki cara yang unik dalam menyajikan produk dalam dalam satu paket, seperti yang dilakukan oleh Mc donald's dengan membuat variasi produknya dalam bentuk paket.

d. Group Trading franchise

Bentuk franchise yang menunjuk pada pemberian hak mengelola toko-toko grosir maupun pengecer yang dilakukan toko serba ada.

3. Proses Perijinan Waralaba

Berdasarkan Pasal 1 butir 5 Perpres 112/2007 jo Pasal 1 butir 5 Permendag 53/2008 yang dimaksud dengan ritel modern atau toko modern yaitu toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket, ataupun grosir berbentuk Perkulakan.

Sedangkan, ritel tradisional dapat didefinisikan sebagai perusahaan yang menjual barang eceran selain berbentuk ritel modern. Bentuk dari perusahaan ritel tradisional adalah perusahaan kelontong yang menjual barang-barang kebutuhan sehari-hari yang berada di wilayah perumahan, pedagang kaki lima, pedagang yang berjualan di pasar tradisional.

Izin yang diperlukan untuk mendirikan ritel modern/toko modern atau ritel tradisional adalah sebagai berikut:

a) Ritel Modern/ Toko Modern

1. Mendirikan badan hukum untuk yang akan menjalankan toko modern Setiap toko modern dapat berbentuk suatu badan usaha badan hukum atau badan usaha bukan badan hukum.

Adapun, karakteristik badan usaha berbadan hukum atau badan usaha tidak berbadan hukum dapat Anda lihat pada jawaban sebelumnya yaitu

b) Izin Usaha Toko Modern ("IUTM")

Persyaratan IUTM berdasarkan Pasal 12 dan 13 Perpres 112/2007 jo Pasal 12 Permendag 53/2011, yaitu:

- 1) Copy Surat Izin Prinsip dari Bupati/Walikota atau Gubernur Pemerintah Provinsi DKI Jakarta;
- 2) Hasil Analisa Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat serta rekomendasi dari instansi yang berwenang;

- 3) Copy Surat Izin Lokasi dari Badan Pertanahan Nasional
- 4) Copy Surat Izin Undang-Undang Gangguan (HO);
- 5) Copy Surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
- 6) Copy Akta pendirian perusahaan dan pengesahannya Rencana Kemitraan dengan Usaha Mikro dan Usaha kecil;
- 7) Surat Pernyataan kesanggupan melaksanakan dan mematuhi ketentuan yang berlaku; dan
- 8) Studi Kelayakan termasuk analisis mengenai dampak lingkungan, terutama sosial budaya dan dampaknya bagi pelaku perdagangan eceran setempat.
- 9) Surat Permohonan IUTM tersebut ditandatangani oleh pemilik atau pengelola perusahaan dan akan diajukan kepada penerbit izin. Selanjutnya apabila dokumen permohonan telah lengkap, Bupati/Walikota atau Gubernur Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta akan mengeluarkan IUTM. Kewenangan untuk menerbitkan IUTM tersebut dapat dilimpahkan kepada kepala Dinas/Unit yang bertanggung jawab di bidang perdagangan atau pejabat yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan pelayanan terpadu satu pintu. Pembinaan dan Pengawasan terkait pendirian dan pengelolaan toko modern merupakan kewenangan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah setempat, sehingga untuk implementasi perizinan toko modern akan mengacu pada peraturan pelaksana yang diterapkan oleh pemerintah daerah setempat.

c) Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)

Setiap perusahaan perdagangan wajib memiliki SIUP, SIUP itu sendiri dibagi menjadi SIUP Kecil, SIUP Menengah, SIUP Besar.

d) Tanda Daftar Perusahaan (TDP)

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Permendag 36/2007, setiap perusahaan wajib untuk mendaftarkan daftar perusahaannya yang disahkan oleh pejabat yang berwenang dari kantor pendaftaran perusahaan. Perusahaan dapat berbentuk, antara lain :

- (i) PT;
- (ii) Persekutuan Komanditer (CV);
- (iii) Firma;
- (iv) Perorangan;
- (v) Bentuk lainnya; dan
- (vi) Perusahaan asing dengan status Kantor Pusat, Kantor Tunggal, Kantor Cabang, Kantor Pembantu, Anak Perusahaan, dan Perwakilan Perusahaan yang berkedudukan dan menjalankan usahanya di wilayah Republik Indonesia. Sehingga, setiap penyelenggara toko modern, wajib untuk memperoleh TDP.

e) Izin Mendirikan Bangunan (IMB) atas toko Modern

Setiap orang yang akan mendirikan bangunan wajib mengikuti persyaratan administratif yaitu salah satunya memiliki Izin Mendirikan Bangunan gedung sebagaimana dimaksud Pasal 7 UU 28/2002 dan peraturan pelaksanaannya pada

Pasal 14 PP 36/2005. Izin Mendirikan Bangunan gedung diberikan oleh pemerintah daerah. Setiap daerah memiliki peraturannya masing-masing. Sebagai contoh untuk Provinsi Jakarta diatur oleh Peraturan Daerah Provinsi Khusus Ibukota Jakarta No. 7 Tahun 2010.

f) Surat Keterangan Domisili Perusahaan

Diajukan permohonan Surat Keterangan Domisili Perusahaan kepada kelurahan setempat lokasi toko modern.

g) Surat Tanda Pendaftaran Waralaba (bila pendirian dilakukan melalui perjanjian waralaba). Apabila dalam membangun ritel modern/toko modern yang merupakan hasil dari perjanjian waralaba maka berdasarkan PP 42/2007 harus memiliki Surat Tanda Pendaftaran Waralaba.

h) Izin Gangguan

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Permendagri 27/2009, yang dimaksud dengan Izin Gangguan adalah pemberian izin tempat usaha/kegiatan kepada orang pribadi/badan di lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian, dan gangguan, tidak termasuk tempat/kegiatan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.

a) Toko Ritel Tradisional

1) Mendirikan badan usaha yang akan menjalankan toko ritel tradisional

Pada dasarnya, tidak ada kewajiban bentuk badan usaha untuk menjalani toko ritel tradisional. Bentuk badan usaha yang akan didirikan yaitu sesuai

dengan visi misi toko ritel yang akan didirikan, bahkan perusahaan perorangan pun dapat melakukan usaha ritel tradisional.

Surat Izin Usaha Perdagangan ("SIUP")

Setiap Perusahaan yang melakukan usaha perdagangan wajib untuk memiliki SIUP. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) huruf c Permendag 46/2009, terdapat pengecualian kewajiban memiliki SIUP terhadap Perusahaan Perdagangan Mikro dengan kriteria:

- (i) Usaha Perseorangan atau persekutuan;
- (ii) Kegiatan usaha diurus, dijalankan, atau dikelola oleh pemiliknya atau anggota keluarga terdekat; dan
- (iii) Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 50.000.000,- tidak termasuk tanah dan bangunan.

Namun, Perusahaan Perdagangan Mikro tetap dapat memperoleh SIUP apabila dikehendaki oleh Perusahaan tersebut.

Permohonan SIUP ini diajukan kepada Pejabat Penerbit SIUP dengan melampirkan surat permohonan yang ditandatangani oleh Pemilik/Pengurus Perusahaan di atas materai yang cukup serta dokumen-dokumen yang disyaratkan dalam Lampiran II Permendag 36/2007.

c. TDP

Apabila bentuk perusahaan yang akan dibentuk adalah perusahaan perorangan, maka berdasarkan Pasal 6 UU 3/1982 jo Pasal 4 Permendag 36/2007 terdapat pengecualian kewajiban untuk mendaftarkan daftar perusahaan bagi perusahaan perorangan yang merupakan perusahaan kecil, namun apabila perusahaan kecil tetap dapat memperoleh TDP untuk kepentingan tertentu, apabila perusahaan kecil tersebut menghendaki.

Lebih lanjut yang dimaksud dengan perusahaan kecil adalah:

- (i) Perusahaan yang dijalankan perusahaan yang diurus, dijalankan, atau dikelola oleh pribadi, pemiliknya sendiri, atau yang mempekerjakan hanya anggota keluarganya sendiri;
 - (ii) Perusahaan yang tidak diwajibkan memiliki izin usaha atau surat keterangan yang dipersamakan dengan itu yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang; atau
 - (iii) Perusahaan yang benar-benar hanya sekedar untuk memenuhi keperluan nafkah sehari-hari pemiliknya.
- d. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) atas toko ritel tradisional

Setiap orang yang akan mendirikan bangunan wajib mengikuti persyaratan administratif yaitu salah satunya memiliki Izin Mendirikan Bangunan gedung sebagaimana dimaksud Pasal 7 UU 28/2002 dan peraturan pelaksanaannya pada

Pasal 14 PP 36/2005. Izin Mendirikan Bangunan gedung diberikan oleh pemerintah daerah. Setiap daerah memiliki peraturannya masing-masing. Sebagai contoh untuk provinsi Jakarta diatur oleh Peraturan Daerah Provinsi Khusus Ibukota Jakarta No. 7 Tahun 2010.

e. Surat Keterangan Domisili Perusahaan

Diajukan permohonan Surat Keterangan Domisili Perusahaan kepada kelurahan setempat lokasi toko ritel tradisional.

f. Izin Gangguan

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Permendagri 27/2009, yang dimaksud dengan Izin Gangguan adalah pemberian izin tempat usaha/kegiatan kepada orang pribadi/badan di lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian, dan gangguan, tidak termasuk tempat/kegiatan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.