

**NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON  
PROGO TATA CARA PENYUSUNAN PROGRAM  
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

**DISUSUN OLEH:**

**TIM PENYUSUN**

**PUSAT KAJIAN KONSTITUSI DAN PEMERINTAHAN  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH  
YOGYAKARTA**

**OKTOBER, 2016**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (6) menegaskan kepada **Pemerintahan daerah** berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Lebih lanjut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya ditulis UU No. 23 Tahun 2014) dalam Pasal 1 angka 2 menjelaskan 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. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No. 23 Tahun 2014 tersebut di dalam Pemerintahan daerah terdapat dua unsur lembaga yakni **pemerintah daerah** dan **dewan perwakilan rakyat daerah**, maka peraturan daerah adalah produk hukum yang dibentuk oleh **pemerintah daerah** dan **dewan perwakilan rakyat daerah**.

Makna tersurat yang lain dari rumusan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 bahwa terdapat **peraturan-peraturan lain** yang dapat ditetapkan oleh pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. UU No. 23 tahun 2014 lebih lanjut menjelaskan apa yang dimaksud dengan **peraturan-peraturan lain** dalam Pasal 246 yang mengatur bahwa untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan **Peraturan**

**kepala daerah (perkada).** Dapat disimpulkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah ada 2, yakni: *pertama*, peraturan daerah, yaitu peraturan yang dibentuk oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat; dan *kedua*, peraturan kepala daerah (perkada), yaitu peraturan yang ditetapkan oleh kepala daerah untuk melaksanakan perda. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya ditulis UU No. 12 tahun 2011) Pasal 1 angka 7 dan 8 menjelaskan lebih lanjut mengenai bentuk perda ada 2 yakni, **perda provinsi** dan **perda kabupaten/kota**. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Pembentukan perda merupakan bagian dari pembentukan peraturan perundang-undangan negara Indonesia, maka asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum<sup>1</sup> yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti yang telah ditetapkan dalam Pasal 237 UU No. 23 Tahun 2014. Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>1</sup> Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, menetapkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.

Perencanaan pembentukan perda menurut Pasal 239 UU No. 23 Tahun 2014 dilakukan dalam **program pembentukan perda**. Program pembentukan perda tersebut disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda. Ketentuan ini menjadi berbeda dengan ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 1 angka 10 yang menentukan bahwa instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis disusun dalam **Program Legislasi Daerah** yang selanjutnya disebut **Prolegda**. Dengan diundangkannya UU No. 23 tahun 2014, maka program pembentukan perda tidak lagi disusun dalam prolegda, melainkan dalam propemperda.

Perbedaan ini sebenarnya sangat dipengaruhi oleh konstruksi pemisahan kekuasaan yang dianut oleh UUD 1945, yang menegaskan bahwa pemegang kekuasaan legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya ditulis DPR). Walaupun UUD 1945 tidak secara tegas menyebutkan bahwa DPR adalah pemegang kekuasaan legislatif, mengingat dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hanya disebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk **undang-undang**. Menurut Jimly Asshidiqie<sup>2</sup>, **undang-undang** dalam arti sempit adalah *legislative act*, bukan *executive act*, karena merupakan hasil dari proses pembentukan *legislative act* tersebut, peranan lembaga legislatif sangat menentukan keabsahan materiel peraturan yang dimaksud. Sedangkan produk yang dihasilkan *legislative act* adalah *legislation*. Menurut John

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 32.

Austin<sup>3</sup>, *legislation* sebagai *any form of law-making*. *The law that has its source in legislation is called enacted law or statute or written law*. Bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian *enacted law, statute* atau undang-undang dalam arti yang luas<sup>4</sup>. Berdasarkan UUD 1945 Pasal 20, kekuasaan membentuk undang-undang diberikan kepada DPR, maka dapat disimpulkan bahwa DPR adalah pemegang kekuasaan legislatif. Mendasarkan pada norma dalam konstitusi, maka DPR adalah satu-satunya lembaga yang memegang kekuasaan legislatif. Selanjutnya UU No. 12 Tahun 2011 menjabarkan lebih lanjut pelaksanaan kekuasaan membuat undang-undang tersebut dengan menentukan program legislasi nasional sebagai hal perencanaan pembentukan undang-undang<sup>5</sup>. Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional<sup>6</sup>.

Sedangkan kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>7</sup> menurut UU No. 23 Tahun 2014 adalah **membentuk perda**. UU No. 23 Tahun 2014 seolah-olah menyampaikan bahwa kewenangan membentuk perda adalah bukan kewenangan legislatif. **Perda** adalah peraturan lokal, yang dibentuk oleh lembaga lokal dengan kekuatan berlaku hanya dalam lingkup wilayah saja, sehingga perda tidak lazim disebut formal sebagai *wet* atau undang-undang. Karena, di dalam

---

<sup>3</sup> Seperti dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, 2006, *ibid*.

<sup>4</sup> *Ibid*.

<sup>5</sup> Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2011.

<sup>6</sup> Pasal 17 UU No. 12 Tahun 2011.

<sup>7</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah (Pasal 1 angka 4 UU No. 23 tahun 2014). Selanjutnya dalam Pasal 57 dinyatakan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan **DPRD** dibantu oleh Perangkat Daerah.

ketentuan UUD 1945, istilah undang-undang itu sendiri secara tegas merupakan istilah yang hanya terkait dengan produk legislatif yang dibentuk oleh DPR<sup>8</sup>.

**Membentuk perda**, dapat dipahami sebagai proses pembentukan peraturan daerah. Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan seperti yang ditentukan dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 bahwa jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti
- d. Undang-Undang;
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Peraturan Presiden;
- g. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Tata urutan peraturan perundang-undangan ini dikaji dari perspektif teori jenjang norma atau teori *stufenbau* (*stufenbau des rechts theorie*) yang digagas oleh Hans kelsen, adalah sebagai berikut:<sup>9</sup>

“setiap kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*stufenbau des rechts*), dipuncak *stufenbau* terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental yang disebut *grundnorm*. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *op. cit.*, hlm. 24.

<sup>9</sup> A. Hamid S Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 287.

abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah umum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma nyata (*concrettenorm*).”

Maria Farida Indrati<sup>10</sup> menjelaskan lebih lanjut bahwa:

“norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, dan 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 tidak dapat lagi ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).

Hans Nawiasky mengembangkan teori *stufenbau* lebih lanjut dalam teorinya yang disebut *die lehre vom dem Stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *die Stufenordnung der Rechtsnormen*. Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang, yakni sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan-aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formellegesetz*); dan
4. Peraturan pelaksana serta peraturan otonom (*verordnung and autonomie satzung*).

Hamid Attamimi menjelaskan lebih lanjut teori Hans Nawiasky tersebut:<sup>12</sup>

“*staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*). *Staatsgrundgesetz* atau aturan pokok negara, yang dituangkan dalam undang-undang dasar. *Formellegesetz* merupakan norma yang lebih konkret, yaitu undang-undang. *Verordnung and autonomie*

---

<sup>10</sup> Maria Farida Indriati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 25.

<sup>11</sup> Dikutip oleh A.Hamid S Attamimi, 1990, *op.cit.*, 288-289.

<sup>12</sup> *Ibid.*

*satzung* merupakan aturan pelaksanaan atau peraturan otonomi”.

Merujuk pada teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, pernyataan Jimly Asshiddiqie diatas sangat beralasan, berdasarkan teori jenjang norma, kedudukan perda berada pada jenjang yang terendah, yakni *Verordnung and autonomie satzung* (aturan pelaksanaan atau peraturan otonomi). Dengan demikian perda tidak termasuk di dalam kelompok norma *fomellegesetz* (undang-undang). Kewenangan yang dimiliki oleh DPRD bukanlah kewenangan legislatif, melainkan kewenangan membentuk perda, karena kewenangan legislatif telah menjadi kewenangan DPR. Mengingat dalam konstruksi negara kesatuan, hanya ada satu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang yang berlaku untuk di negara adalah lembaga legislatif pusat (DPR), sedangkan pemerintah daerah dan DPRD hanya melaksanakan atau menyesuaikan dengan undang-undang dari pemerintah pusat. Dengan demikian produk DPR merupakan sebuah *legislative act*, dalam bentuk undang-undang (*statute*), sedangkan produk DPRD adalah peraturan daerah yang berlaku lokal di suatu daerah.

Maka ketika perubahan perencanaan pembentukan peraturan daerah dari prolegda menjadi propemperda, secara yuridis konstitusional, yuridis formal, dan teoritis sangat masuk akal. Maka untuk selanjutnya perencanaan pembentukan perda mengacu pada ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 (tidak lagi mengacu ke UU No. 12 Tahun 2011).

Mengingat sangat pentingnya peran DPRD dalam membentuk perda, maka penyusunan propemperda menjadi sangat penting artinya dalam penyusunan kebijakan dan pembangunan hukum lokal untuk menjalankan otonomi dan

tugas pembantuan. Untuk selanjutnya propemperda harus ditetapkan dalam bentuk **perda**, hal ini bermakna bahwa antara DPRD dan kepala daerah, harus bekerjasama dalam merencanakan pembentukan perda di daerah. Program pembentukan Perda ditetapkan dengan keputusan DPRD. Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD<sup>13</sup>. Penyusunan rancangan Perda dalam satu tahun harus dilakukan berdasarkan program pembentukan Perda<sup>14</sup>.

Selama ini DPRD dan Pemerintah Daerah Kulon Progo membentuk perda berdasarkan pada **Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Pemerintah Daerah** yang masih mengacu pada Undang-Undang No. 12 tahun 2011. Berdasarkan pada Perda tersebut di atas, perencanaan pembentukan perda ditetapkan dalam program legislatif daerah (prolegda) yang diatur dalam Pasal 18 sd 28. Terkait dengan pengundangan UU No.23 Tahun 2014 jo Permendagri No. 80 Tahun 2015, maka perlu dilakukan segera penyesuaian pengaturan lebih lanjut dari ketentuan dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut di tingkat daerah. Perencanaan pembentukan perda tidak lagi direncanakan dalam prolegda, melainkan dalam propemperda.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Propemperda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan perda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Propemperda adalah suatu perencanaan dalam

---

<sup>13</sup> Pasal 151 UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>14</sup> Pasal 240 UU No. 23 Tahun 2014.

penyusunan perda yang digunakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Masalah yang dapat diidentifikasi dalam kaitan dengan penyusunan naskah akademik program pembentukan perda adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana landasan teoritis dan empiris serta kerangka hukum yang diperlukan bagi pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam penyusunan perda propemperda?
2. Bagaimana urgensi keberadaan perda propemperda dalam kegiatan pembentukan perda bagi pemerintah Kabupaten Kulon Progo ?
3. Bagaimana jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan, perda propemperda Kabupaten Kulon progo yang akan dibuat?

### **1.3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

#### **1.3.1. Tujuan**

Tujuan penyusunan Naskah Akademik dan draft Raperda Program Pembentukan Perda ini adalah:

- a. Menyusun landasan ilmiah, memberikan arah dan menetapkan ruang lingkup bagi perencanaan, pembentukan, dan penetapan perda.
- b. Menyusun konsep (*draft*) rancangan Peraturan Daerah Program Pembentukan Perda.

#### **1.3.2. Kegunaan**

Kegunaan dari penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi perencanaan, program pembentukan perda di Kabupaten Kulon Progo.

#### **1.4. Metode Pelaksanaan**

Dalam melakukan penyusunan Naskah Akademik tentang Propemperda ini, metode yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif dan penelitian yuridis empiris. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan, dan pendekatan konsep.

Metode yang dilakukan di bidang hukum dilakukan melalui pendekatan yuridis normatif maupun yuridis empiris dengan menggunakan data sekunder maupun data primer.

##### **1. Metode yuridis normatif**

Dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder, berupa bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, atau bahan hukum yang bersifat autoritatif. Bahan hukum primer terdiri atas: norma dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi. Bahan primer yang akan dikaji dalam penelitian ini antara lain: UUD 1945; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014; Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015; dan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 tahun 2014. Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum seperti buku, artikel jurnal.

## 2. Metode yuridis empiris

Dilakukan dengan menelaah data primer yang diperoleh atau dikumpulkan langsung dari organisasi perangkat daerah yang membidangi penyusunan suatu raperda. Data primer dapat diperoleh dengan cara *Focus Group Discussion*, wawancara dengan ahli, wawancara dengan staf Bagian Hukum Setda Kulon Progo.

Pada umumnya, metode yang digunakan pada Naskah Akademik menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder yang dianalisis secara kualitatif. Namun demikian, data primer juga sangat diperlukan sebagai penunjang dan untuk mengkonfirmasi data sekunder.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS**

#### **2.1. Kajian Teoritis**

##### **2.1.1. Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan**

Format dan penyelenggaraan otonomi daerah sebagai salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam kerangka bentuk negara kesatuan sejak Indonesia merdeka telah menjadi persoalan. Hal ini lebih disebabkan oleh pasang surut penyelenggaraan negara kesatuan dan pilihan sentralisasi atau desentralisasi, tidak dapat dipungkiri bahwa pilihan desentralisasi (otonomi yang seluas-luasnya) pada orde reformasi merupakan pilihan atas kegagalan sistem sentralisasi dalam negara kesatuan yang diterapkan pada saat orde baru. Sehingga setiap ada momentum penting penataan hubungan pusat dan daerah, isu tersebut selalu menjadi alternatif pilihan bernegara. Pemikiran otonomi daerah sebagai alternatif pilihan negara federal telah diletakan sejak pergerakan kemerdekaan.<sup>15</sup> Namun untuk mengkaji konsepsi otonomi daerah dalam negara kesatuan perlu didahului dengan pemahaman desain negara kesatuan (*unitaris*).

Negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh dibandingkan dengan federal atau konfederasi, dalam negara kesatuan baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*), yang dalam perspektif susunan negara maka negara kesatuan bukan negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan hanya negara tunggal. Dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan

---

<sup>15</sup> Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta hlm.21.

pemerintahan, pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat akhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.<sup>16</sup> Menurut Pasal 1 ayat (1): Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Ayat (1) menandakan bahwa susunan negara yang berbentuk sebagai negara kesatuan (*unitary state*) dengan bentuk pemerintahan republik dipertahankan, sehingga negara ini lazim dikenal dengan istilah Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI).

Pandangan Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyebutkan perbedaan negara kesatuan dengan negara federal, yaitu:<sup>17</sup>

- a. Pada negara federal, negara-negara bagian memiliki kewenangan untuk membuat Undang-Undang Dasar-nya sendiri (*pouviour constituent*) dan dapat menentukan bentuk organisasinya masing-masing dalam batas-batas yang tidak bertentangan dengan konstitusi negara federal. Sedangkan dalam negara kesatuan, pembuatan Undang-undang Dasar hanya berada di pusat dan pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan tersebut.
- b. Dalam negara federal wewenang membuat Undang-undang ditentukan secara terperinci, sedangkan wewenang lainnya ada pada negara-negara bagian (*reside power*), sedangkan dalam negara kesatuan wewenang secara terperinci ada pada propinsi-propinsi sedangkan *residu power* nya ada pada pemerintah pusat.

Bangunan negara kesatuan (*unitaris*), hanya ada satu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang yang berlaku di negara tersebut, yakni pemerintah pusat (*central*

---

<sup>16</sup> Abu Daud Busroh, 1990, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm.64

<sup>17</sup> Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1981, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.169

*government*) atau lembaga legislatif pusat, sedangkan pemerintah daerah (*local government*) dan DPRD hanya melaksanakan atau menyesuaikan dengan undang-undang dari pemerintah pusat tersebut. Sehingga kalau ada kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, itu merupakan kewenangan yang bersumber pada distribusi maupun atribusi kewenangan dari pusat.

Sehubungan dengan itu, maka dikenal adanya model negara kesatuan yang ditinjau dari asas penyelenggaraan pemerintahan, yaitu: (1) negara kesatuan dengan asas sentralisasi, artinya segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah hanya tinggal melaksanakan apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat; (2) negara kesatuan dengan asas desentralisasi, dalam arti bahwa daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom). Berdasarkan kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan bertumpu di pusat pemerintahan, dan kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah biasanya sangat terbatas (berkarakter sentralistis).<sup>18</sup>

Sentralisasi merupakan asas pemerintahan terpusat, artinya tidak dikenal adanya wewenang kepada bagian-bagian (daerah/wilayah) dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, bagian-bagian hanya melaksanakan perintah pusat. Kecenderungan sentralisasi yang timbul sebagai akibat perkembangan negara kesejahteraan didorong oleh faktor-faktor, yaitu:<sup>19</sup> (1) untuk menjamin keseragaman pelayanan (*equal treatment*) terhadap

---

<sup>18</sup> Ni'matul Huda, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm.1

<sup>19</sup> Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm38

semua warga negara dan penduduk; dan (2) akibat perubahan fungsi pemerintahan dari semata-mata penjaga malam (*veleigheid*) menjadi pelaksana pelayanan umum (*servis publik*). Sebagai sebuah asas, sentralisasi memiliki kebaikan dan juga kelemahan, namun dalam negara yang besar dan majemuk kelemahan biasanya lebih mendominasi.

Kebaikan asas sentralisasi dalam desain hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan, yaitu:<sup>20</sup>

- a. Menjadi alat yang ampuh dari kesatuan politik, persekutuan atau masyarakat;
- b. Dapat merupakan sarana untuk mencegah timbulnya keinginan dari bagian-bagian untuk melepaskan diri dan dapat pula dipergunakan sebagai sarana untuk memperkuat persatuan;
- c. Mempercepat persamaan dan perundang-undangan, pemerintahan dan kehakiman, sepanjang kepentingan-kepentingan wilayah mempunyai sifat yang serupa;
- d. Lebih mengutamakan kepentingan-kepentingan keseluruhan (nasional) di atas kepentingan-kepentingan dari daerah-daerah atau bagian-bagian;
- e. Sebagai sarana untuk mengumpulkan tentang masing-masing bagian yang tidak kuat menjadi kekuatan yang berarti yang dapat memperbesar kemungkinan untuk menyelenggarakan sesuatu yang besar, baik dalam arti idiil, moral dan perlengkapan;
- f. Dalam keadaan tertentu dapat memberikan efisiensi yang lebih besar dalam organisasi pemerintahan, walaupun hal ini belum dapat dipastikan.

---

<sup>20</sup> Hestu Cipto Handoyo, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia*, UAJY Press, Yogyakarta, hlm.134

Menurut Bagir Manan secara umum sentralisasi mengandung berbagai kebaikan, yaitu: (1) sentralisasi meletakkan dasar kesatuan politik masyarakat (*de politieke eenheid van de gemeenschap*); (2) sentralisasi dapat merupakan alat untuk memperkokoh perasaan persatuan (perasaan setia kawan) (*versterking van het saamhorigheidgovoel*); (3) sentralisasi mendorong kesatuan pelaksanaan hukum (*de eenheid van rechtsbedeling*); (4) sentralisasi membawa pada penggalangan kekuatan (*bundeling van krachten*); (5) dalam keadaan tertentu, sentralisasi dapat lebih efisien.<sup>21</sup>

Kelemahan asas sentralisasi dalam desain hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan, yaitu:<sup>22</sup>

- a. Mengakibatkan birokrasi merajalela dengan segala keuntungan dan kerugian yang melekat;
- b. Karena urusan negara semakin kompleks, sebagai akibat diterapkannya paham *welfare state*, tugas, wewenang dan tanggungjawab pemerintah pusat menjadi semakin berat. Hal ini mengingat urusan-urusan pemerintahan yang bersifat daerah harus ditangani juga secara terpusat, hal ini berarti menghambat efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan secara umum;
- c. Pengambilan keputusan untuk masalah-masalah yang bersifat daerah menjadi sulit untuk segera dipecahkan, karena harus selalu menunggu kebijaksanaan dan keputusan dari pusat;
- d. Pengambilan keputusan cenderung diseragamkan tanpa mengindahkan karakteristik, kondisi dan kemampuan daerah, serta menafikan prinsip partisipasi;
- e. Terhambatnya proses demokratisasi dan pemencaran kekuasaan (prinsip negara hukum), hal ini mengingat

---

<sup>21</sup> Bagir Manan, *Hubungan....Loc.Cit.*

<sup>22</sup> Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*, hlm.135

kebebasan daerah untuk menentukan kebijaksanaan sendiri sesuai dengan keinginan rakyat masing-masing menjadi terhambat;

- f. Daerah tidak memiliki alternatif pilihan atau tidak memiliki kreatifitas sendiri, kecuali hanya menerima seluruh kebijaksanaan dan keputusan dari pusat.

Disamping itu, suatu negara kesatuan dikatakan menganut asas desentralisasi apabila wewenang yang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*) melainkan juga oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelstanding*) ataupun bersifat otonom (teritorial maupun fungsional). Sehingga desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegheids*) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian atau proses penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya (otonomi).<sup>23</sup>

Pada umumnya ada beberapa dasar pemilihan sistem otonomi dalam negara kesatuan, yaitu:<sup>24</sup>

- a. Dorongan efisiensi dan efektifitas pengaturan (*regelen*) dan penyelenggaraan (*bestuuren*) pemerintahan. Dengan kewenangan mengatur dan mengurus sendiri bidang-bidang pemerintahan tertentu yang menjadi urusan rumah tangga daerah, pembuatan aturan dapat dilakukan secara efisien dan

---

<sup>23</sup> I Gde Pantja Astawa, 2008, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm.26-27

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm.53-54

cepat. Selain dapat dibentuk secara efisien, cepat dan mudah, juga lebih efektif karena lebih konkrit dengan jangkauan terbatas sehingga mudah menerapkannya. Selain karena teritorial yang terbatas, juga dimungkinkan pelaksanaan fungsi pelayanan disesuaikan secara nyata dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat setempat.

- b. Sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi sistem negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara atau pemerintah bertanggungjawab mewujudkan dan menjamin kesejahteraan umum, kemakmuran dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Fungsi pelayanan akan berjalan dengan baik kalau satuan pemerintahan didekatkan dengan masyarakat yang dilayani dan disertai kebebasan untuk mengatur dan menentukan macam dan cara pelayanan yang tepat bagi lingkungan masyarakat bersangkutan.
- c. Sebagai bagian dari proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi sebagai esensi otonomi dengan demokratisasi merupakan hal yang sangat terkait, partisipasi masyarakat melalui sistem perwakilan seperti pemilihan pimpinan daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan salah satu jalan agar tujuan mensejahterakan rakyat dapat terwujud.
- d. Sebagai cara memelihara kesinambungan budaya dan sejarah pemerintahan yang telah ada. Sistem otonomi dipilih agar budaya dan pemerintahan asli dapat terpelihara dengan baik, sekalipun saat ini telah dipilih satu kesatuan yang lebih besar dibentuk. Semisal Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur: (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa; (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-

kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam negara kesatuan seharusnya otonomi daerah atau pemerintahan daerah seharusnya mendapat perhatian yang tidak kalah penting dalam pembaharuan hukum menuju format ideal yang berkeadilan, misalnya otonomi daerah harus menjadi poin penting dalam menyusun dan mengamandemen UUD 1945. Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia sudah sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan, apalagi jika negara kesatuan tersebut memiliki wilayah negara yang luas dan masyarakat bangsanya bersifat majemuk. Secara etimologis, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*auto= sendiri, dan nomos= pemerintahan*), dalam bahasa Yunani otonomi berasal dari kata *autos*=sendiri dan *nemein*=menyerahkan atau memberikan, yang berarti *kekuatan mengatur sendiri*. Sehingga secara maknawi (*begrijf*) otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri (*rumah tangga daerahnya sendiri: penulis*).<sup>25</sup> Pandangan lain, konsep otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang, otonomi bermakna membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zelwetgeving*), namun dalam perkembangnya konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelwetgeving* (membuat Peraturan Daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. Van der Pot memahami konsep

---

<sup>25</sup> I Gde Pantja Astawa, *Op.Cit.*, hlm.52-53

otonomi daerah sebagai *eigenhuisholding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>26</sup>

Otonomi ini lahir dari kenyataan wilayah negara dan kemajemukan Indonesia, sehingga konsekuensinya memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, pemberian kesempatan tersebut harus berkeadilan bagi daerah dan tidak mengurangi hak dan kewenangan daerah untuk mengaturnya. Namun, otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) yang berkaitan dengan dasar-dasar negara dan susunan organisasi negara, bukan hanya sekedar tatanan administrasi negara (*administratief-rechtelijk*).<sup>27</sup> Pandangan Mohammad Hatta sebagaimana dikutip I Gde Pantja Astawa,<sup>28</sup> bahwa otonomi daerah merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi) menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap kota, di desa dan di daerah. Otonomi bukanlah sekedar tuntutan efisiensi dan efektifitas pemerintahan, melainkan sebagai tuntutan konstitusional yang berkaitan dengan prinsip demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum.

Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum, tidak kalah penting otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan. Daerah-daerah

---

<sup>26</sup> HM. Laica Marzuki, 2005, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran-Pikiran Lepas*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.125

<sup>27</sup> Bagir Manan, *Menyongsong...Op.Cit.*, hlm.25

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm.17

otonom bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>29</sup> Konsep otonomi daerah merupakan bagian esensial dari pemerintahan desentralisasi, sehingga otonomi daerah adalah esensi utama dari pemerintahan desentralisasi. Pemerintahan desentralisasi tidak dapat dibayangkan tanpa adanya esensi otonomi daerah, pemerintahan desentralisasi merupakan *species* dalam sistem negara kesatuan yang lebih *genus*.<sup>30</sup> Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggungjawab antara pusat dan daerah.<sup>31</sup> Menurut Bagir Manan, otonomi merupakan pranata dalam negara kesatuan, dalam otonomi terkandung unsur pengawasan (*toezicht*),<sup>32</sup> lanjutnya bahwa otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Intinya bahwa otonomi merupakan tatanan ketatanegaraan (*staatrechtelijk*) dan bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*) yang berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.<sup>33</sup>

Dalam otonomi, terkandung kekuasaan pemerintahan sendiri, dalam arti bahwa pengertian keterikatan hubungan dengan satuan pemerintahan lain yang lebih besar atau yang mempunyai wewenang menentukan isi dan batas-batas wewenang satuan pemerintahan sendiri yang tingkatannya lebih rendah atau yang menjalankan fungsi khusus tertentu, karena isi dan batas-batas wewenangnya ditentukan oleh pemerintahan yang lebih besar,

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm.25

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm.122

<sup>31</sup> Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm.23

<sup>32</sup> Bagir Manan, *Hubungan...Op.Cit.*, hlm.229

<sup>33</sup> Bagir Manan, *Menyongsong..., Op.Cit.*, hlm.24

satuan pemerintahan daerah tidak berdaulat. Otonomi ditentukan berdasarkan teritorial atau berdasarkan fungsi. Esensi otonomi adalah kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat yang menjadi fungsi pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri dalam satu ikatan negara kesatuan, otonomi senantiasa memerlukan kemandirian dan kebebasan mengatur bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*zelfstandigheid*, bukan *onafhankelijkheid*).<sup>34</sup> Artinya daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri tetapi kedaulatan tetap berada pada kekuasaan pemerintah dan tidak terbagi ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah merupakan lembaga pelaksana kedaulatan yang menjadi kekuasaan pemerintahan pusat.

Latar belakang perlunya asas desentralisasi sebagai desain pembagian kewenangan pusat dan daerah dalam negara kesatuan, yaitu:<sup>35</sup>

- 1) Prinsip negara hukum. Dalam negara hukum dikenal pemencaran atau pembagian kekuasaan dalam garis vertikal, dan daerah merupakan bentuk garis vertikal. Pembagian kekuasaan dilakukan untuk melakukan pemencaran tugas dan kewenangan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, sehingga keberadaan daerah (otonomi) dalam negara kesatuan merupakan pelaksanaan prinsip negara hukum tersebut.
- 2) Prinsip demokrasi. Partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan sangat diperlukan, oleh sebab itu keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan merupakan keharusan, sehingga desentralisasi merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;

---

<sup>34</sup> I Gde Pantja Astawa, *Loc.Cit.*

<sup>35</sup> Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*, hlm.139-140

- 3) Prinsip *welfare state*, dalam negara kesejahteraan fungsi negara adalah sebagai pelayan masyarakat (*public services*) untuk mewujudkan kesejahteraan umum warganya. Fungsi ini tidak dapat berjalan baik jika digunakan desain sentralistik, karena masyarakat akan terhambat memperoleh pelayanan. Dalam arti bahwa otonomi daerah dan pemekaran daerah adalah solusi terbaik penyeleng-garaan *welfare state* guna pelayanan kesejahteraan.
- 4) Prinsip kebhinekaan. Dalam negara yang komposisi masyarakatnya demikian beragam, tidaklah mungkin untuk melakukan penyeragaman (*uniformitas*) kebijaksanaan dan keputusan-keputusan politik, prinsip kebhinekaan merupakan wadah untuk menampung keanekaragaman tersebut. Konsep otonomi yang berkeadilan bagi daerah merupakan representasi prinsip kebhinekaan.

Konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya (otonomi luas) merupakan bagian esensial atau esensi utama dari pemerintahan desentralisasi, pemerintahan desentralisasi merupakan *species* dari sistem negara kesatuan yang lebih *genus*. Tidak hanya Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 saja yang menyatakan Indonesia adalah negara kesatuan, Pasal 18 UUD 1945 juga menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan sebab Undang-Undang Dasar 1945 tidak membenarkan pemberlakuan sistem pemerintahan negara berdasarkan asas sentralisasi, juga tidak mengenal sistem pemerintahan federal. Intinya bahwa konsep otonomi hanya dapat diterapkan dalam sistem pemerintahan berdasarkan sistem desentralisasi, dengan garis bawah yang harus ditebalkan bahwa pemerintahan desentralisasi merupakan bagian dari negara kesatuan.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> HM. Laica Marzuki, *Op.Cit.*, hlm.123

### **2.1.2 Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD dalam Negara Kesatuan**

Dalam Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur ketentuan mengenai kelembagaan Pemerintahan, dalam UU tersebut yang dimaksud dengan 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. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom, sementara DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 57 disebutkan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah yang kedudukannya bukan sebagai legislatif daerah. Kedudukan DPRD Kabupaten/ Kota dalam pemerintahan daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota dan merupakan pejabat daerah. Sebagai penyelenggara urusan daerah, DPRD memiliki fungsi dalam pembentukan Perda Kabupaten/Kota; anggaran; dan pengawasan. Berikut Tugas dan kewenangan Kepala Daerah dan DPRD dalam Undang-undang No.23/2014, yaitu:

Kewenangan Kepala Daerah	Kewenangan DPRD Kabupaten
<p>Kepala daerah mempunyai tugas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;</li> <li>b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;</li> <li>c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;</li> <li>d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;</li> <li>e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan</li> <li>g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan</li> <li>h. peraturan perundang-undangan.</li> </ol>	<p>DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;</li> <li>b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;</li> <li>c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;</li> <li>d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.</li> <li>e. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;</li> <li>f. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;</li> <li>g. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;</li> <li>h. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang</li> </ol>

<p>Dalam melaksanakan tugas kepala daerah berwenang:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. mengajukan rancangan Perda</li> <li>b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;</li> <li>c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;</li> <li>d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;</li> <li>e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ol>	<p>membebani masyarakat dan Daerah;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ol>
---	---

DPRD mempunyai fungsi: a. legislasi; b. anggaran; dan c. pengawasan. Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Berkenaan dengan kewenangan membentuk Peraturan Daerah (fungsi legislasi), Pasal 50 UU 23/2014 mengatur bahwa Fungsi DPRD dalam pembentukan Perda Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan cara:

- (1) membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- (2) mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
- (3) menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.

Sementara Pasal 151, mengatur ketentuan bahwa:

- (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.

Intinya bahwa DPRD merupakan lembaga pelaksana peraturan daerah yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah, bukan sebagai lembaga legislatif daerah. Berdasar pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pelaksanaan fungsi legislasi dibantu oleh Badan Legislasi Daerah. Menurut Pasal 53, Peraturan Pemerintah tersebut bahwa Badan Legislasi Daerah memiliki tugas:

- a. menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
- b. koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan pemerintah daerah;
- c. menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- d. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;
- e. memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah;

- f. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- g. memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
- h. membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

### **2.1.3 Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah Kabupaten adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dengan persetujuan bersama Bupati. Pembentukan Peraturan daerah merupakan amanah Pasal 18 ayat (6) yang mengatur ketentuan bahwa “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Pasal ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah terkait dengan kewenangan daerah yang dimilikinya. Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah bahwa materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota, meliputi:

- a. kewenangan kabupaten/kota;
- b. kewenangnya yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. kewenangnya yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.80 Tahun 2015, mengatur bahwa:

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

- (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.
- (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:
- a. teguran lisan;
  - b. teguran tertulis;
  - c. penghentian sementara kegiatan;
  - d. penghentian tetap kegiatan;
  - e. pencabutan sementara izin;
  - f. pencabutan tetap izin;
  - g. denda administratif; dan/atau
  - h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2.2 Kajian Terhadap Asas Penyusunan Perda**

Proses pembentukan Perda yang dimulai dari prakarsa hingga pengesahan tersebut juga harus merujuk pada asas-asas hukum pembentukan undang-undang, dalam Pasal 5 Undang-undang No.12 Tahun 2011 mengatur ketentuan Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: asas kejelasan tujuan; asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; asas dapat dilaksanakan; asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; asas kejelasan rumusan, asas keterbukaan. Dengan adanya Undang-undang No.12 Tahun 2011 yang menggantikan Undang-undang No.10 Tahun 2004, maka asas-asas Pembentukan Peraturan-Undang-undangan yang baik tertuang dalam Pasal 5 Undang-

Undang No.12 Tahun 2011. Pasal 5 mengenai asas-asas pembentukan undang-undang di bawah ini:

- a. Asas Kejelasan Tujuan, adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. 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.
- c. 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;
- d. 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.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. 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;

- g. Keterbukaan, adalah 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.

Asas-asas hukum materiil peraturan perundang-undangan yang baik dapat berupa asas terminologi dan sistematika yang jelas, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (Yuliandri, 2009: 114). Pasal 6 Undang-undang No.12 Tahun 2011 berkaitan dengan proses penentuan materi undang-undang, bahwa materi muatan undang-undang harus mencerminkan asas, yaitu:

- a. Asas Pengayoman, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas Kemanusiaan, adalah 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;
- c. Asas Kebangsaan, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Asas Kekeluargaan, adalah bahwa setiap materi muatan

- peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- e. 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 dan UUD 1945;
  - f. Asas Bhinneka Tunggal Ika, adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
  - g. Asas Keadilan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
  - h. Asas Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, adalah 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.
  - i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
  - j. Asas Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan

bangsa dan negara.

- k. Asas sesuai dengan bidang hukum masing-masing, maksudnya materi muatan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain: dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah, dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Dalam pembentukan Peraturan daerah, maka asas-asas ini harus menjadi pedoman (*directives*) dalam proses pembuatan Perda mengingat fungsinya yang penting dalam persyaratan kualitas aturan hukum, sehingga Perda yang dihasilkan memiliki efektivitas dari segi pencapaian tujuan (*doeltreffendheid*), pelaksanaan (*uitvoerbaarheid*) dan penegakan hukumnya (*handhaafbaarheid*).<sup>37</sup> Menurut A.Hamid S Attamimi (1990:331)<sup>38</sup>, asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan asas-asas yang berfungsi untuk memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, sehingga tepat penggunaan metode pembentukannya, serta sesuai dengan proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.

### **2.3 Kajian Empiris**

Pemerintah Daerah Kulon Progo (Bupati) dan DPRD dalam melaksanakan fungsi pembentukan Peraturan Daerah

---

<sup>37</sup> Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.151-152

<sup>38</sup> A.Hamid. S. Attamimi, 1990, *Disertasi “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Program Doktor Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.331

berpedoman pada aturan peraturan perundang-undangan ditingkat pusat, baik Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden No.87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri No.80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Sementara pada level daerah, Kulon Progo telah memiliki Perda No.1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Pemerintahan Daerah sebagai pedoman dalam menyusun peraturan daerah dan peraturan lain pada level daerah. Dalam Perda tersebut, Pasal 18 sampai Pasal 28 juga mengatur mengenai Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah, dalam Pasal 19 disebutkan bahwa tujuan penyusunan Prolegda sebagaimana untuk: a) perencanaan pembentukan Perda secara terkoordinasi, terencana, terarah dan terpadu; b) perencanaan pembentukan Perda yang lebih berkualitas dan memenuhi tuntutan tertib administrasi; dan c) perencanaan pembentukan Perda tetap berada dalam kesatuan Sistem Hukum Nasional.

Namun materi muatan yang terkandung dalam Pasal 18 – Pasal 28 Perda No.1 Tahun 2014 tersebut kurang mengatur secara terencana secara komprehensif, terpadu, dan sistematis. Hal ini terlihat dari Prolegda 5 tahun terakhir (2012-2016), mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan yang terlihat kurang terencana, terpadu dan sistematis. Hal ini dapat dibuktikan bahwa dari beberapa Raperda baik dari Pemerintah

Daerah maupun inisiasi DPRD Kab Kulon Progo yang masuk dalam Prolegda dan menjadi prioritas pembahasan pada tahun tersebut sering tidak dibahas/ ditangguhkan karena alasan tertentu.

Selain itu, target penyusunan peraturan daerah sering tidak sesuai perencanaan dan tidak pernah mencapai target prolegda pada tahun tersebut, misalnya pada tahun 2012 target penyusunan dalam prolegda adalah 23 Raperda dengan harapan dapat di sahkan pada tahun tersebut, namun karena belum terencana secara komprehensif, terpadu, dan sistematis, maka beberapa raperda akhirnya ditangguhkan. Lain halnya dengan Prolegda tahun 2016, Raperda yang hendak di bahas dan di sahkan pada tahun ini adalah 26 Raperda, namun yang dibahas dan ditetapkan sejumlah 11 Raperda. Ini jelas membuktikan bahwa Pemerintah Daerah dan DPRD kurang memiliki perencanaan yang baik dalam penyusunan peraturan daerah.

Detail prolegda pada tahun 2012 – 2016 yang kurang terencana secara komprehensif, terpadu, dan sistematis, berikut ini (lihat tabel):

## Program Legislasi Daerah Tahun 2012

### Perencanaan:

No	Pemrakarsa	Jumlah Prolegda	Jumlah ditetapkan	Keterangan
1.	Pemerintah Daerah	19	15	1 Raperda Proses Persetujuan Substansi Pemerintah Pusat 3 Raperda Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2013
2.	Inisiatif DPRD	4	2	2 Raperda Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2013

### Realisasi:

No.	Judul Raperda	Pemrakarsa	Perkembangan	Keterangan
1.	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2011-2016
2.	Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan

3.	Tarif Pelayanan Kesehatan Klas III di Rumah Sakit Umum Daerah Wates	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 3 Tahun 2012 tentang Tarif Pelayanan Kesehatan Klas III di Rumah Sakit Umum Daerah Wates
4.	Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Unit Pelaksana Teknis Dinas Pusat Kesehatan Masyarakat	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 4 Tahun 2012 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Unit Pelaksana Teknis Dinas Pusat Kesehatan Masyarakat
5.	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
6.	Penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 18 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan
7.	Retribusi Penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 19 Tahun 2012 tentang Retribusi Tempat Pelelangan pada Tempat Pelelangan Ikan
8.	Retribusi Pelayanan Pendidikan	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 14 Tahun 2012 tentang Retribusi Pelayanan Pendidikan pada

				Unit Pelaksana Teknis Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi
9.	Izin Gangguan	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Izin Gangguan
10.	Retribusi Izin Gangguan	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 8 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Gangguan
11.	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 13 Tahun 2012 tentang Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah
12.	Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Unit Pelaksana Teknis Dinas Pusat Kesehatan Hewan	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 20 Tahun 2012 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Unit Pelaksana Teknis Dinas Pusat Kesehatan Hewan Dinas Kelautan Perikanan dan Peternakan
13.	Retribusi Terminal	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 10 Tahun 2012 tentang Retribusi Terminal
14.	Retribusi Izin Trayek	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek

15.	Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2012 tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan
16.	Pengelolaan Barang Milik Daerah	Pemerintah Daerah	Ditangguhkan pembahasannya	Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2013
17.	Ketertiban Umum	Pemerintah Daerah	Ditangguhkan pembahasannya	Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2013
18.	Rencana Zonasi Pengelolaan Wilayah Pesisir	Pemerintah Daerah	Sudah disetujui bersama DPRD	Proses persetujuan substansi Pemerintah Pusat
19.	Pedagang Kaki Lima	Pemerintah Daerah	Ditangguhkan pembahasannya	Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2013
20.	Penyusunan dan Pembentukan Peraturan Daerah	Inisiatif DPRD	Ditangguhkan pembahasannya	Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2013
21.	Tanggung Jawab Sosial Perusahaan di Daerah	Inisiatif DPRD	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 22 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan
22.	Kualitas dan Mutu Pendidikan di Daerah	Inisiatif DPRD	Ditangguhkan pembahasannya	Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2013
23.	Perlindungan dan Kemudahan Penanaman Modal di Daerah serta Perizinannya	Inisiatif DPRD	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 21 Tahun 2012 tentang Perlindungan Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal

### Program Legislasi Daerah Tahun 2013

**Perencanaan:**

No	Pemrakarsa	Jumlah Prolegda	Jumlah ditetapkan	Keterangan
1.	Pemerintah Daerah	11	11	
2.	Inisiatif DPRD	2	0	1 Raperda Proses Rapat Kerja 1 Raperda Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2014

**Realisasi:**

No.	Judul Raperda	Pemrakarsa	Perkembangan	Keterangan
1.	Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
2.	Pengelolaan Barang Milik Daerah	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah
3.	Pengelolaan Sampah	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Sampah

				Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga
4.	Pedagang Kaki Lima	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 5 Tahun 2013 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima
5.	Ketertiban Umum	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 4 Tahun 2013 tentang Ketertiban Umum
6.	Penyelenggaraan Rumah Sakit Umum Daerah Sentolo	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 14 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Rumah Sakit Umum Daerah Nyi Ageng Serang
7.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Klon Progo Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Klon Progo Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah
8.	Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada PDAM Tirta Binangun	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 6 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Daerah Air Minum

				Tirta Binangun Kabupaten Kulon Progo
9.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Binangun, Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kulon Progo, Perusahaan Umum Daerah “Aneka Usaha Kulon Progo” dan Bank Pembangunan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 12 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 13 Tahun 2009 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Binangun, Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kulon Progo, Perusahaan Umum Daerah “Aneka Usaha Kulon Progo” dan Bank Pembangunan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
10.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2010	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 8 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 Tahun

	tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga			2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga
11.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
12.	Penyusunan dan Pembentukan Peraturan Daerah	Inisiatif DPRD	Proses Rapat Kerja	
13.	Kualitas dan Mutu Pendidikan di Daerah	Inisiatif DPRD	Ditangguhkan pembahasannya	Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2014

### Program Legislasi Daerah Tahun 2014

**Perencanaan:**

No	Pemrakarsa	Jumlah Prolegda	Jumlah ditetapkan	Keterangan
1.	Pemerintah Daerah	10	6	1 Raperda Proses Persetujuan Substansi Pemerintah Pusat 1 Raperda ditarik kembali 2 Raperda Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2015
2.	Inisiatif DPRD	2	0	2 Raperda Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2015

**Realisasi:**

No	Judul rancangan perda	Pemrakarsa	Perkembangan	Keterangan
1.	Izin Usaha Jasa Konstruksi	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Izin Usaha Jasa Konstruksi
2.	Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

3.	Perusahaan Daerah Jasa Keuangan Mikro Binangun Wates	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 3 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal dalam rangka Pendirian Perseroan Terbatas Jasa Keuangan Mikro Binangun Wates
4.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2011- 2016	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2011-2016
5.	Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Dekso	Pemerintah Daerah	Sudah persetujuan bersama DPRD	Proses Persetujuan Substansi
6.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah

7.	Pinjaman Modal Kerja Pemerintah Daerah Kepada Pusat Koperasi Syariah BMT Binangun Muamalah dan Pusat Koperasi Pegawai Republik Indonesia	Pemerintah Daerah	-	Ditarik kembali
8.	Kawasan Tanpa Rokok	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 5 Tahun 2014 tentang Kawasan Tanpa Rokok
9.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 6 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa	Pemerintah Daerah	Ditangguhkan pembahasannya	Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2015
10	Tata Cara Pengisian Perangkat Desa	Pemerintah Daerah	Ditangguhkan pembahasan	Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2015

	Lainnya		nya	
11	Kualitas dan Mutu Pendidikan Daerah	Inisiatif DPRD	Ditangguhkan pembahasannya	Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2015
12	Jaminan Perlindungan dan Pemberdayaan Fakir Miskin	Inisiatif DPRD	Ditangguhkan pembahasannya	Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2015

### Program Legislasi Daerah Tahun 2015

**Perencanaan:**

No	Pemrakarsa	Jumlah Prolegda	Jumlah ditetapkan	Keterangan
1.	Pemerintah Daerah	13	10	2 Raperda Proses Evaluasi Pemerintah Pusat 1 Raperda bahan persandingan inisiatif DPRD
2.	Inisiatif DPRD	4	2	2 Raperda Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2016

**Realisasi:**

No.	Judul rancangan perda	Pemrakarsa	Perkembangan	Keterangan
1.	Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 11 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Tgl. 14 September 2015
2.	Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 5 Tahun 2015 tentang Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah Tgl. 27 Maret 2015

3.	Penyelenggaraan Tanda Daftar Usaha Pariwisata	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 6 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Usaha Pariwisata Tgl. 27 Maret 2015
4.	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga	Pemerintah Daerah	Sudah persetujuan bersama Tgl. 6 Mei 2015	Menunggu hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri
5.	Produk Hukum Desa	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 16 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Desa
6.	Penetapan Desa	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 15 Tahun 2015 tentang Penetapan Desa
7.	Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Tgl. 13 Mei 2015
8.	Penanggulangan Bencana	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Bencana Tgl. 13 Mei 2015
9.	Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan	Pemerintah Daerah	Sudah selesai dibahas	Bahan persandingan Raperda inisiatif DPRD

10.	Rencana Induk Pengembangan Kepariwisata Daerah	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 9 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pengembangan Kepariwisata Daerah Tahun 2015-2025 Tgl. 30 Juli 2015
11.	Urusan Pemerintahan Daerah	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 13 Tahun 2015 tentang Urusan Pemerintahan Daerah Tgl. 30 September 2015
12.	Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Rumah Sakit Umum Daerah Nyi Ageng Serang	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Rumah Sakit Umum Daerah Nyi Ageng Serang Tgl. 14 September 2015
13.	Retribusi Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit Umum Daerah Nyi Ageng Serang	Pemerintah Daerah	Sudah persetujuan bersama Tgl. 14 Sept 2015	Menunggu hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri
14.	Kualitas dan Mutu Pendidikan Daerah	Inisiatif DPRD	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 18 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Pendidikan Karakter
15.	Jaminan Perlindungan	Inisiatif	Sudah	Perda Nomor 19 Tahun 2015 tentang

	dan Pemberdayaan Fakir Miskin	DPRD	ditetapkan menjadi Perda	Penanggulangan Kemiskinan
16.	Perlindungan Konsumen	Inisiatif DPRD	Ditangguhkan pembahasannya	Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2016
17.	Pelestarian Lingkungan Hidup	Inisiatif DPRD	Ditangguhkan pembahasannya	Skala Prioritas Prolegda Tahun Anggaran 2016

### Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2016

**Perencanaan:**

No	Pemrakarsa	Jumlah Prolegda	Jumlah ditetapkan	Keterangan
1.	Pemerintah Daerah	13	9	3 Raperda Proses Evaluasi Pemerintah Pusat 1 Raperda Menunggu Permen mengenai BPD
2.	Inisiatif DPRD	13	2	3 Raperda Konsultasi Pemda DIY 8 Raperda belum penjadwalan pembahasan

**Realisasi:**

No.	Judul Raperda	Pemrakarsa	Perkembangan	Keterangan
1.	Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kulon Progo	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kulon Progo
2.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 19 Tahun 2012 tentang Retribusi Tempat Pelelangan pada Tempat Pelelangan Ikan	Pemerintah Daerah	Sudah disetujui bersama DPRD	Proses Evaluasi Pemerintah Pusat

3.	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi	Pemerintah Daerah	Sudah disetujui bersama DPRD	Proses Evaluasi Pemerintah Pusat
4.	Penyelenggaraan Perpanjangan Izin Memperkerjakan Tenaga Asing	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perpanjangan Izin Memperkerjakan Tenaga Asing
5.	Retribusi Perpanjangan Izin Memperkerjakan Tenaga Asing	Pemerintah Daerah	Sudah disetujui bersama DPRD	Proses Evaluasi Pemerintah Pusat
6.	Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Penyandang Disabilitas
7.	Pengelolaan Air Limbah Domestik	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik
8.	Pelayanan Publik	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pelayanan Publik
9.	Perlindungan Produk Lokal	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan	Perda Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan Produk Lokal

			menjadi Perda	
10.	Penyelenggaraan Surat Izin Usaha Perdagangan	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 7 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Surat Izin Usaha Perdagangan
11.	Penyelenggaraan Tanda Daftar Perusahaan	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Tanda Daftar Perusahaan
12.	Izin Usaha Industri	Pemerintah Daerah	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 12 Tahun 2016 tentang Izin Usaha Industri
13.	Badan Permusyawaratan Desa	Pemerintah Daerah	Ditangguhkan pembahasannya	Menunggu Permendagri yang mengatur BPD
14.	Perlindungan Konsumen	Inisiatif DPRD		
15.	Pelestarian Lingkungan Hidup	Inisiatif DPRD	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
16.	Perlindungan dan Penguatan Usaha Mikro	Inisiatif DPRD	Sudah ditetapkan menjadi Perda	Perda Nomor 15 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah
17.	Badan Usaha Milik Desa	Inisiatif DPRD	Konsultasi Pemda DIY	---
18.	Penataan Desa	Inisiatif		---

		DPRD		
19.	Kerjasama Desa	Inisiatif DPRD	Konsultasi Pemda DIY	---
20.	Pembangunan Desa dan Kawasan Desa	Inisiatif DPRD	---	---
21.	Jalan	Inisiatif DPRD	---	---
22.	Perlindungan Tenaga Kerja Lokal	Inisiatif DPRD	---	---
23.	Lembaga Kemasyarakatan Desa	Inisiatif DPRD	Konsultasi Pemda DIY	---
24.	Kewenangan Desa	Inisiatif DPRD	---	---
25.	Asset Desa	Inisiatif DPRD	---	---
26.	Sumber Pendapatan Desa	Inisiatif DPRD	---	---

Jika di analisis penyusunan (perencanaan, pembahasan, dan pengesahan) peraturan daerah di Kulon Progo pada tahun 2012 - 2016 terlihat kurang terencana secara komprehensif, terpadu, dan sistematis. Sekalipun sudah memiliki Perda No.1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Pemerintahan Daerah yang di dalamnya terkandung perencanaan (Pasal 18- Pasal 28), tetapi aturan tersebut juga belum komprehensif dan dalam praktiknya sering menjadi kendala (gagalnya pembahasan dan/ atau pengesahan beberapa Raperda pada tahun prolegda tersebut. Artinya dalam praktek memang perencanaan penyusunan Peraturan daerah belum sesuai dengan yang dimanahkan Pasal 239 UU No.23 Tahun 2014 sebagai pandu arah dalam perencanaan penyusunan Peraturan Daerah, meliputi:

- (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
- (5) Dalam program pembentukan Perda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan b. APBD
- (6) 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.

Apalagi jika praktik empiris tersebut disesuaikan dengan Permendagri No.80 Tahun 2015 yang mengamanahkan adanya perencanaan yang massif dan komprehensif dalam pembentukan peraturan daerah melalui penyusunan Program Pembentukan Perda (Propemperda), maka terlihat bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah selama ini belum berbanding lurus dengan semangat dalam peraturan di atasnya. Padahal, Propemperda merupakan instrumen kunci dalam perencanaan program pembentukan perda Kabupaten yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Hal ini menarik untuk ditelaah, bahwa idealnya sebelum menyusun peraturan daerah harus ada tata cara penyusunan Propemperda yang komprehensif yang berisi Perencanaan Peraturan Daerah, Tata Cara Penyusunan Propemperda di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten, dan Tata Cara Penyusunan Propemperda di Lingkungan DPRD Kabupaten.

Namun praktik empiris menunjukkan bahwa perencanaan yang berpedoman pada Perda No.1 Tahun 2014 belum mampu mengakomodir penyusunan perda secara komprehensif. Beberapa kelemahan dalam Perda No.1 Tahun 2014, yaitu: *pertama*, materi muatan yang terkandung dalam Pasal 18 – Pasal 28 tersebut kurang mengatur secara terencana secara komprehensif, terpadu, dan sistematis, dalam arti kandungan materi masih parsial. *Kedua*, kurang mengatur Perencanaan Program Pembentukan Perda yang terpadu dan menyeluruh berdasarkan standar prioritas pembangunan nasional dan daerah. Untuk itu, dalam praktik empiris masih belum adanya sebuah tata cara penyusunan program peraturan daerah yang terencana secara komprehensif, terpadu dan sistematis. Sehingga wajar penentuan derajat Peraturan Daerah dalam Program Penyusunan Peraturan Daerah sering tidak terencana dengan baik dan tidak merujuk pada standar prioritas pembangunan nasional maupun daerah, selain itu gagalnya target pembahasan dan atau pengesahan beberapa Raperda pada tahun 2012- 2016 menjadi bukti bahwa belum adanya tata cara penyusunan perda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

#### **2.4 Implikasi Penerapan**

Implikasi penerapan Perda mengenai Penyusunan Program Peraturan Daerah, meliputi:

- a. Terpenuhinya kebutuhan hukum masyarakat melalui penyusunan Naskah Akademik dan Perda yang partisipatif. Kebutuhan hukum adalah adanya aturan yang menjadi pedoman pelaksanaan Perencanaan Penyusunan Program Peraturan Daerah

- b. Untuk menjamin kepastian hukum atas perencanaan penyusunan pembentukan peraturan hukum daerah di Kulon Progo sesuai dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang merujuk pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan;
- c. Sebagai pedoman bagi pemerintah daerah (Bupati) dan DPRD dalam merencanakan pembentukan program peraturan daerah dan menyusun standar prioritas dalam Propemperda.

### **BAB III**

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

Secara metodologis upaya mencari suatu norma hukum yang melandasi norma yang lebih rendah dan upaya mencari norma yang lebih rendah bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tidak berlangsung terus menerus tanpa batas (*regressus ad infinitum*), sebab pada akhirnya harus ada norma yang dianggap sebagai norma yang tertinggi/ puncak atau sampai berhenti pada norma yang di atasnya tidak ada lagi norma yang lebih tinggi, disebut *groundnorm* atau *Staatsfundamentalnorm*. Merujuk pada teori tersebut, terbukti bahwa sistem norma hukum Indonesia membentuk bangunan piramida, norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berjenjang-jenjang, berlapis-lapis, sekaligus berkelompok-kelompok. Absahnya suatu norma hukum secara vertikal ditentukan sejauhmana norma hukum yang berada di bawah tidak bertentangan (sesuai atau tidak) dengan norma hukum di atasnya. Dalam arti bahwa norma hukum tersebut berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi, dan norma hukum yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi pula, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara Indonesia, yaitu: Pancasila (cita hukum rakyat Indonesia, dasar dan sumber bagi semua norma hukum di bawahnya).

Norma hukum dalam konteks negara dimaknai sebagai peraturan perundang-undangan, dan sebagai konsekuensi dari negara hukum dengan menganut prinsip heirarki norma hukum,

maka sistem peraturan perundang-undangan juga bersifat heirarkis. Pasal 1 angka 2) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Heirarki peraturan perundang-undangan di atas bertujuan menentukan derajatnya masing-masing dengan konsekuensi jika ada peraturan yang bertentangan, maka yang dinyatakan berlaku adalah yang derajatnya lebih tinggi. Di sini berlaku asas *lex superiori derogat legi inferiori* (hukum yang derajatnya lebih tinggi mengesampingkan hukum yang derajatnya lebih rendah) (Bagir Manan, 2003: 206). Untuk itu, kajian ini bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum agar terdapat sinkronisasi antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan lebih tinggi yang menjadi payung hukumnya ataupun Peraturan yang lebih tinggi lainnya. Sinkronisasi ini diperlukan agar Peraturan Daerah absah secara konstitusional, selain itu untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Bahkan lebih jauh diarahkan agar perda yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya. Untuk mengantisipasi adanya ketidakharmonisan/ pertentangan norma hukum diperlukan upaya harmonisasi. Dalam arti bahwa harmonisasi merupakan upaya maupun proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertegangan, dan kejanggalan (Heryandi, 2009: 505). Harmonisasi perlu mendapat perhatian karena dalam praktiknya timbul pertentangan antara satu norma hukum dengan yang lainnya, hal ini disebabkan bahwa tidak adanya jaminan

absolut dalam sebuah kesatuan tatanan hukum tidak adanya problem pertentangan norma hukum (Imam Soebechi, 2012: 266).

Harmonisasi norma hukum ini bukan sesuatu yang dapat terjadi dengan sendirinya, melainkan harus diciptakan, salah satu upayanya adalah melalui analisis harmonisasi peraturan pada saat pembentukan Peraturan:

#### 1. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945

Beberapa ayat yang berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah melalui pembentukan Peraturan Daerah:

Ayat (2): “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Ayat (5): “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Ayat (6): “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

#### 2. Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ketentuan pembentukan Peraturan daerah sebagaimana di atur dalam undang-undang ini tertuang dalam pasal-pasal sebagai berikut:

Pasal 1 angka 8 dan 10:

Angka 8, mengatur ketentuan: Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Angka 10, menyebutkan: Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis

Pasal 10 angka 10

Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Pasal 14

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.

Pasal 39

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.

Pasal 41

Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan

penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya.

### 3. Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam undang-undang Pemerintahan daerah ini, ketentuan mengenai Perencanaan Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah diatur secara khusus, terutama dalam:

#### Pasal 150

Fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota oleh DPRD 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
- c. menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.

#### Pasal 151 ayat (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.

#### Pasal 151 ayat (2)

Dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan bupati/wali kota.

#### Pasal 236

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - f. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - g. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 237

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

## Pasal 238

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.
- (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. teguran tertulis;
  - c. penghentian sementara kegiatan;
  - d. penghentian tetap kegiatan;
  - e. pencabutan sementara izin;
  - f. pencabutan tetap izin;
  - g. denda administratif; dan/atau
  - h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## Pasal 239, yang berbunyi:

- (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.

#### 4. Peraturan Presiden No.87 Tahun 2014

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

#### Pasal 33:

Perencanaan Rancangan Peraturan Daerah meliputi kegiatan:

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

c. perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda.

Pasal 38 ayat (2), Penyusunan Prolegda memuat daftar Rancangan Peraturan daerah yang berdasarkan atas:

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

#### 5. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.80 Tahun 2015

Peraturan Menteri mengatur lebih khusus mengenai Pembentukan Peraturan Daerah, dalam Bab III Perencanaan disebutkan dalam:

Pasal 1 angka 13

Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Berkaitan dengan Perencanaan Program Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten, Pasal 10-16 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.80 Tahun 2015 berlaku mutatis mutandis sesuai Pasal 17 (Ketentuan mengenai tata cara perencanaan penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Propemperda kabupaten/kota). Pasal 10-16 mengatur ketentuan sebagai berikut:

Pasal 10:

Perencanaan Rancangan Perda Provinsi meliputi kegiatan:

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

Pasal 11:

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

Pasal 12:

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

Pasal 13:

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

Pasal 14

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

Pasal 15

- (1) Penyusunan Propemperda provinsi dilaksanakan oleh DPRD provinsi dan gubernur.
- (2) Penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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.
- (3) Penyusunan Propemperda provinsi memuat daftar urutan yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda provinsi.

- (4) Penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan perda tentang APBD provinsi.
- (5) Penetapan skala prioritas pembentukan rancangan perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Bapemperda dan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi berdasarkan kriteria:
  - a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
  - b. rencana pembangunan daerah;
  - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
  - d. aspirasi masyarakat daerah.

Pasal 16:

- (1) Hasil penyusunan Propemperda Provinsi antara DPRD provinsi dan pemerintah daerah provinsi 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 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, 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 Dalam Negeri untuk perda provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk perda kabupaten/kota; dan
- 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.

#### 6. Perda No.1 Tahun 2014

Perda No.1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Pemerintahan Daerah mengatur secara umum mengenai Produk hukum dalam pemerintahan daerah, sebab peraturan daerah tersebut merupakan landasan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sehingga dalam pembentukannya harus selaras dengan kebutuhan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Selain itu Perda ini disusun bertujuan untuk mewujudkan pembentukan produk hukum dalam penyelenggaraan Pemerintahan

Daerah yang baik dan berkualitas, perlu diatur mengenai perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

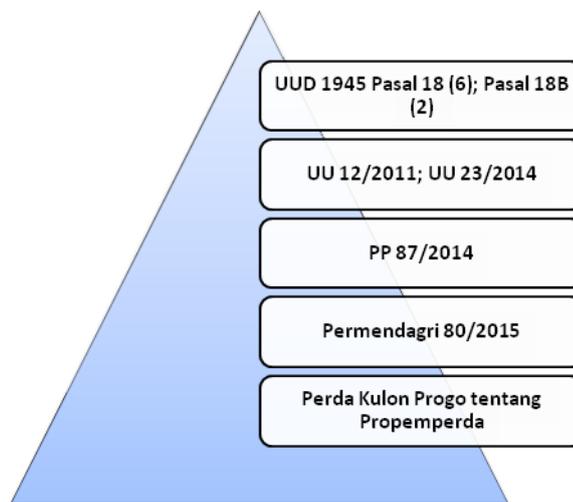
Intinya bahwa Perda No.1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum, sedangkan Naskah Akademik dan Perda yang hendak disusun mengenai Tata Cara Penyusunan Propemperda yang komprehensif yang berisi Perencanaan Peraturan Daerah, Tata Cara Penyusunan Propemperda di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten, dan Tata Cara Penyusunan Propemperda di Lingkungan DPRD Kabupaten, sehingga materi muatan yang di kandung berbeda.

Namun karena dalam Perda No.1 Tahun 2014 mengandung materi muatan mengenai Perencanaan (Pasal 18 – Pasal 28), maka penyusunan Raperda ini bertujuan untuk mencabut ketentuan tersebut dengan mengatur perencanaan yang lebih terencana secara komprehensif, terpadu, dan sistematis.

Berdasarkan analisis peraturan perundangan tersebut, jika digambarkan dalam gambar 1, yaitu:

Gambar 1.

### Derajat Hirarkis Peraturan Daerah tentang Propemperda



Gambar 1. menunjukkan bahwa secara hirarkis aturan Pembentukan Penyusunan Program Peraturan Daerah yang hendak disusun memang bertujuan menentukan derajat kekuatan dan kevalidan norma masing-masing agar tercipta sistem norma hukum yang harmonis baik secara vertikal maupun horizontal. Harmonis dalam arti bahwa adanya keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan antar norma hukum yang berlaku. Selain itu dalam persepektif sumber hukum, bahwa Perda Kulon Progo mengenai Propemperda yang hendak disusun memang sudah disesuaikan bahkan bersumber pada aturan yang berada di atasnya, dari segi materi muatan tidak terdapat persoalan. Namun, persoalan terletak pada rujukan “frase” prolegda/propemperda dalam undang-undang yang memberikan amanah tersebut, disatu sisi UU No.12/ 2011 mengatur Prolegda, namun UU Pemda secara khusus tidak lagi menyebut prolegda, namun propemperda. Intinya bahwa Raperda yang hendak disusun ini merupakan amanah berdasarkan Pasal 16 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.80 Tahun 2015 tentang pembentukan Produk Hukum Daerah: **“ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda provinsi diatur dengan perda”**.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

#### **4.1. Landasan Filosofis**

Indonesia, sebagai negara hukum yang mengikuti tradisi sistem hukum kontinental, memberikan penghargaan yang tinggi kepada peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukum nasionalnya. Oleh karena itu, pembangunan nasional selalu mensyaratkan adanya pembangunan substansi hukum (*legal substance*) yang berkelanjutan dan terintegrasi dengan pembangunan dua subsistem hukum lainnya, yaitu pembangunan terhadap struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*)<sup>39</sup>. Peraturan perundang-undangan sebagai komponen penting dalam kesatuan sistem hukum nasional, dengan demikian harus dibangun secara terintegrasi untuk memberikan jaminan bahwa pembangunan nasional dapat berjalan dengan teratur, ada kepastian hukum dan memberikan manfaat bagi terpenuhinya rasa keadilan dan kemakmuran masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.

Program pembangunan hukum perlu menjadi prioritas utama karena perubahan terhadap UUD 1945 memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan yang perlu diikuti dengan perubahan-perubahan di bidang hukum. Di samping itu, arus globalisasi yang berjalan pesat yang ditunjang oleh perkembangan teknologi informasi telah mengubah pola hubungan antar negara dan warga negara dengan pemerintahannya. Perubahan tersebut menuntut pula adanya

---

<sup>39</sup> Ahmad Yani, 2013, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Responsif*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 5.

penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya<sup>40</sup>.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut juga termasuk pembentukan peraturan daerah. Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang baik merupakan salah satu dasar bagi pembangunan sistem hukum nasional. Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya bentuk negara kesatuan Republik Indonesia, sehingga penyelenggaraan pemerintahan di daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan pusat.

Oleh karena itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara ideal dilandasi paling tidak oleh tiga hal yaitu:<sup>41</sup>

1. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik banyak macamnya, baik menurut pandangan para ahli hukum maupun yang berkembang dalam praktik. Pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menggali asas-asas tersebut. Tidak semua asas tentunya relevan untuk dipilih dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Bahkan, ada beberapa asas hukum yang satu dengan lainnya saling bertentangan. Oleh karena itu, pemilihan asas-asas seharusnya dilakukan secara selektif dan cermat.

2. Politik hukum peraturan perundang-undangan nasional yang baik

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari konsep politik hukum berada dalam ruang konfigurasi yang tidak bebas nilai. Nilai-nilai yang berasal dari aspek sosial, budaya, politik, ekonomi, hukum dan sebagainya saling berinteraksi dan saling mempengaruhi satu sama lainnya. Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan dalam konsep politik hukum tidak hanya memiliki satu

---

<sup>40</sup> Maria Farida, 2007, *op. cit.*, hlm. 51.

<sup>41</sup> Widodo Ekatjahjana, 2008, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 6.

konfigurasi, tetapi lebih. Ada konfigurasi politik, konfigurasi sosiokultural, konfigurasi sosial-ekonomi, konfigurasi hukum dan sebagainya. Politik hukum (peraturan perundang-undangan) nasional merupakan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan/lembaga negara atau pemerintahan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Politik hukum nasional dalam arti ini secara konstitusional dapat ditemukan dalam Pasal 1 UUD 1945 yang memberikan landasan bagi konsep politik hukum peraturan perundang-undangan nasional yang bisa diimplementasikan. Berdasarkan pasal 1 UUD 1945 tersebut, maka paling tidak konsep politik hukum peraturan perundang-undangan nasional dilandasi tiga prinsip yang fundamental: yaitu konsep prinsip negara hukum, prinsip negara kesatuan dan prinsip demokrasi

3. Sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang memadai

Agar pembentukan peraturan perundang-undangan di kemudian hari tidak menghadapi gugatan atau permohonan pengujian, baik terhadap pembentukannya maupun materi muatannya, maka pembentukan peraturan perundang-undangan itu harus bertumpu pula pada sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengabaikan sistem pengujian ini sudah barang tentu akan menghadapi gugatan atau permohonan pengujian dari masyarakat atau pihak-pihak yang berkepentingan, yang merasa hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang dibentuk.

#### **4.2. Landasan Sosiologis**

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan jelas yang hendak dicapai. Setiap peraturan perundang-undangan selain harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, pembentuk peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan

perundang-undangannya. Di samping itu, juga harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>42</sup>.

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

---

<sup>42</sup> Ni'matul Huda, 2009, *op.cit.*, hlm. 222.

lembaga pembentuk undang-undang dengan masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum<sup>43</sup>.

Pembentukan undang-undang dewasa ini, belum memenuhi tujuan pembuatan undang-undang yang memiliki karakteristik berkelanjutan, karena tidak didukung oleh profesionalitas sumber daya manusia yang berperan dalam pembentukan undang-undang. Selain itu proses pembentukannya juga sangat bersifat elitis dan sarat kepentingan serta diperparah lagi oleh lemahnya koordinasi antar sektor dalam penyusunan materi muatan undang-undang<sup>44</sup>. Apalagi ditambah dengan permasalahan sosial dan politik yang menyebabkan proses pembentukan undang-undang tidak terjadi kesinkronan dan keharmonisan antara peraturan satu dengan yang lain.

Kesulitan-kesulitan dalam pembentukan undang-undang ini, sekarang lebih dirasakan oleh bangsa Indonesia yang tengah menghadapi berbagai problem sosial secara mendasar pada permasalahan struktural dan kultural yang multi dimensi. Padahal pembentukan undang-undang ini, sekarang dan di masa yang akan datang akan terus mengalami peningkatan sebagai respon atas tuntutan masyarakat seiring dengan bertambah kompleksnya perkembangan dan kondisi masyarakat<sup>45</sup>.

Tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu

---

<sup>43</sup> Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UII Press, Yogyakarta, hlm., 1.

<sup>44</sup> Yuliandri, 2013, *op.cit.*, hlm. v.

<sup>45</sup> Saifudin, *op. cit.*, hlm. 3.

permasalahan, yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan rancangan peraturan perundang-undangan kemudian pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan untuk mendapatkan persetujuan bersama, dilanjutkan dengan pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diawali dari perencanaan hingga penyebarluasannya, seringkali terdapat berbagai masalah yaitu:<sup>46</sup>

- a. kualitas sumber daya manusia yang rendah dalam aspek teknis perancangan peraturan perundang-undangan;
- b. campur tangan politik (*political interest*) dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sampai pada aspek teknis perancangan (*legislative drafting*);
- c. dominasi kelompok kepentingan yang menguasai akan pembentukan peraturan perundang-undangan;
- d. improvisasi penyusunan peraturan perundang-undangan tanpa dipandu oleh tuntutan normatif dan keahlian di bidang perancangan (*legislative drafting*); dan
- e. kontrol spesialis dan fungsional yang lemah dalam penegakan peraturan perundang-undangan.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut juga termasuk pembentukan peraturan daerah. Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang baik merupakan salah satu dasar bagi pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat. Proses pembentukan peraturan daerah merupakan proses yang dinamis terus menerus mengalami perubahan sesuai dengan dinamika masyarakat. Dinamika tersebut berubah semakin cepat di era globalisasi dewasa ini yang dipacu oleh

---

<sup>46</sup> Ahmad Yani, 2013, *op.cit.*, hlm. 8.

kemajuan teknologi informasi yang menjadikan dunia sebagai satu kesatuan global.

Kesulitan di dalam penyusunan suatu Perda sering kali muncul sebagai akibat kurangnya perhatian dan pemahaman para perancang (*legal drafter*) untuk memperdalam pengetahuan aturan hukum dan situasi yang sedang berkembang di dalam masyarakat. Di dalam merumuskan penyusunan program legislasi yang efektif, para perancang perlu memahami beberapa faktor, seperti kewenangan, landasan, syarat dan prinsip, serta fungsi dan materi muatan peraturan yang akan disusun. Faktor-faktor ini pada dasarnya merupakan tepat dan berstandar. Dengan demikian, diperlukan peran dan kontribusi tenaga perancang sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah dan merumuskan suatu raperda.

Oleh karena itu, idealnya upaya pembentukan suatu peraturan daerah secara komprehensif paling tidak harus memperhatikan tiga dimensi utama, yaitu masa lalu yang terkait dengan eksistensi daerah itu, masa kini yaitu kondisi objektif yang ada sekarang dengan lingkungan strategisnya dan dengan memandang ke masa depan yang dicita-citakan<sup>47</sup>. Selain SDM yang berkualitas, proses pembentukan perda sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan harus didukung oleh pedoman yang mudah dipahami dan mutlak bersifat komprehensif.

### **4.3. Landasan Yuridis**

Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan,

---

<sup>47</sup> Hamzah Halim, Kemal Redindo, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. vii.

kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib, antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangan dan penyebarluasannya.

Sebagai negara yang telah memilih prinsip demokrasi dan dipadukan dengan prinsip negara hukum, Indonesia akan menata tertib hidup dan kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara menggunakan aturan hukum yang demokratis. Bangsa Indonesia akan membangun tatanan kehidupan bersama dalam wadah negara Indonesia yang demokratis dan didasarkan pada aturan hukum. Artinya bangsa Indonesia akan meletakkan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai suatu sinergi yang saling bersimbiose mutualistik dalam mewujudkan adanya *national legal order* yang demokratis dalam suatu negara. Jadi keberadaan undang-undang yang merupakan sub sistem dari sistem hukum nasional menempati peran yang penting dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional yang demokratis di Indonesia<sup>48</sup>.

Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang disebut dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang

---

<sup>48</sup> Saifudin, 2009, *loc. cit.*

berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang tertib, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, tehnik penyusunan maupun pemberlakuannya. Selain itu, pembentukan peraturan perundang-undangan hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang sesuai dengan perkembangan hukum ketatanegaraan Republik Indonesia yang telah berubah berdasarkan amandemen terhadap UUD 1945 serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>49</sup>. Pembentukan undang-undang yang baik, harmonis dan mudah diterima oleh masyarakat merupakan salah satu kunci utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Pasal 22 A UUD 1945 berbunyi “ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang” merupakan dasar hukum yang berkaitan dengan tehnik perundang-undangan, terutama pada aspek teknis perancangannya (*legal drafting*).

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus menjadi pedoman (*directives*) dalam proses pembuatan undang-undang, mengingat fungsinya yang penting dalam persyaratan kualitas aturan hukum. Sehingga undang-undang yang dihasilkan memiliki efektivitas dari segi pencapaian tujuan (*doeltreffendheid*), pelaksanaan (*uitvoerbaarheid*), dan penegakan hukumnya (*handhaafbaarheid*). Kemudian proses pembentukan undang-undang yang memiliki karakteristik

---

<sup>49</sup> Ahmad Yani 2013, *op. cit.*, hlm. 99-100.

berkelanjutan, harus tunduk pada asas-asas hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diwujudkan dengan adanya perencanaan pembentukan undang-undang. Perencanaan didahului dengan penyusunan naskah akademik (*academic draft*), implementasi partisipasi publik (*public participation*) secara optimal pada fase penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang, serta antisipasi mengenai kemungkinan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, melalui penyesuaian materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang<sup>50</sup>. Untuk melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan adanya suatu peraturan yang dijadikan sebagai pedoman dan acuan bagi para pihak yang berhubungan dan berwenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

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. Proses pembentukan peraturan daerah berdasarkan Pasal 239 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang ditindaklanjuti dengan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah.

Materi muatan perda berdasar Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 memuat; a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu dalam ayat (3) perda juga dapat memuat materi muatan

---

<sup>50</sup> Yuliandri, 2013, *op. cit.*, hlm. vi.

lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya dalam ayat (6) diatur bahwa Perda Kabupaten/Kota memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. Kewenangan kabupaten/kota;
- b. Kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. Kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. Kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. Kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Penyusunan rancangan perda kabupaten meliputi kegiatan

a. Penyusunan program pembentukan perda ( selanjutnya disebut Propemperda), b. Perencanaan penyusunan rancangan perda kumulatif terbuka dan c. Perencanaan penyusunan rancangan perda di luar Propemperda. Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Penyusunan Propemperda kabupaten dilaksanakan oleh DPRD kabupaten dan bupati , yang jika sudah disepakati menjadi Propemperda kabupaten ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD kabupaten yang ditetapkan dengan keputusan DPRD kabupaten. Selanjutnya dalam Pasal 16 ayat (3) disebutkan bahwa ketentuan mengenai tata cara penyusunan Propemperda kabupaten diatur dengan Perda Kabupaten.

Propemperda tersebut memuat daftar rancangan perda kabupaten yang didasarkan atas:

- a. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

- b. Rencana pembangunan daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;  
dan
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

Penyusunan Propemperda kabupaten memuat urutan yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda kabupaten yang dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan perda tentang APBD kabupaten. Penetapan skala prioritas pembentukan rancangan perda kabupaten tersebut dilakukan oleh Badan Pembentukan Perda (selanjutnya disebut Bapemperda) dan perangkat daerah yang membidangi hukum kabupaten berdasarkan kriteria:

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

Menurut Pasal 16 ayat (5) diatur bahwa dalam keadaan tertentu, DPRD kabupaten atau bupati dapat mengajukan rancangan perda di luar propemperda 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

- husus menangani bidang pembentukan perda dan unit yang menangani bidang hukum pada pemerintah daerah;
- d. Akibat pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri untuk perda provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk perda kabupaten/kota; dan
  - e. Perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah propemperda ditetapkan

Selanjutnya dalam ayat (4) diatur bahwa dalam Propemperda dapat dimuat daftar kumumatif terbuka yang terdiri atas akibat putusan Mahkamah Agung dan APBD.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN**  
**RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA**

**5.1. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Peraturan Daerah sebagai bagian dari tata urutan peraturan perundang-undangan mempunyai kedudukan yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pengaturan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, belum secara terperinci dan tuntas mengatur tentang tata cara pembentukan Program Legislasi Daerah (Prolegda) dan belum pula diatur secara terperinci di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah mengganti nama Prolegda menjadi Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda).

Untuk menjamin pembentukan Peraturan Daerah yang berkualitas sesuai prioritas pembangunan daerah dan kebutuhan masyarakat, perlu disusun dalam suatu Program Pembentukan Peraturan Daerah. Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Propemperda sejatinya adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang

disusun secara terencana, terpadu, sistematis dan terkoordinasi. Untuk dapat menghasilkan suatu Propemperda yang terencana, terpadu, sistematis dan terkoordinasi, maka diperlukan suatu pedoman tata cara penyusunan Propemperda. Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (3) dan Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) tersebut diatur dengan Peraturan Daerah.

Berdasarkan hal tersebut di atas, keberadaan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah adalah sangat penting. Adapun jangkauan yang akan diwujudkan dari adanya Peraturan Daerah Kabupaten Kulonprogo tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah ini meliputi: *pertama*, sebagai pemandu arah (*guideline*) bagi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam menyusun Propemperda; *Kedua*, menjamin pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo yang terprogram, berkualitas, sesuai dengan prioritas pembangunan daerah dan kebutuhan masyarakat serta kebijakan pembangunan nasional; *Ketiga*, untuk memastikan bahwa pembentukan Perda sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan materi muatan; *Keempat*, untuk menjaga agar Perda yang dibentuk tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional; *Kelima*, untuk menentukan parameter skala prioritas penyusunan Perda.

Arah dan jangkauan pengaturan yang diperlukan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) meliputi: 1. aturan yang mengatur ketentuan umum, maksud dan tujuan; 2. Ketentuan tentang penyusunan Propemperda; 3. Tata Cara Penyusunan Propemperda Usulan Pemerintah Daerah; 4. Tata Cara penyusunan Propemperda Inisiasi DPRD; 5. Mengatur tentang Pembahasan dan Penetapan Propemperda; 6. Pengelolaan Propemperda; 7. Pembiayaan Pengelolaan Propemperda; 8. Aturan Peralihan.

## **5.2. Ruang Lingkup Materi**

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka ruang lingkup materi yang diperlukan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:

### **1. Ketentuan Umum**

Ketentuan umum ini merupakan suatu ketentuan yang berisi batasan pengertian atau defenisi yang dalam Peraturan Daerah, singkatan atau akronim, dan hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya, seperti ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan. Dalam Rancangan Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Kulon Progo
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin

pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
4. Bupati adalah Bupati Kulon Progo
5. Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda adalah regulasi yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Bupati.
6. Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrument perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
7. Penyusunan Propemperda adalah proses penyiapan, pembahasan dan penetapan Propemperda.
8. Pengelolaan Propemperda adalah proses pelaksanaan rencana pembentukan Perda sebagaimana dimuat dalam Propemperda.
9. Bagian Hukum adalah Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo.
10. Badan Pembentuk Perda yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD.
11. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah.
12. Pemrakarsa adalah Pimpinan SKPD dan DPRD yang mengajukan usul atau inisiasi penyusunan Rancangan Propemperda.

13. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Perda sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

## **2. Maksud dan Tujuan**

Maksud disusunnya Peraturan Daerah ini adalah sebagai pedoman Pemerintah Daerah dan DPRD dalam perencanaan Propemperda. Sedangkan tujuan disusunnya Peraturan Daerah ini yaitu: a. agar pembentukan Perda sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan materi muatan; b. menjaga agar Perda tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional; c. menentukan parameter skala prioritas penyusunan Perda; d. mewujudkan keserasian, keselarasan dan keterpaduan pembentukan Perda dengan kebutuhan hukum masyarakat, rencana pembangunan daerah dan kebijakan pembangunan nasional; e. agar perencanaan dan pembentukan Perda sebagai penentu arah pelaksanaan otonomi daerah dapat disusun secara optimal, terencana dan sistematis berdasarkan kebutuhan Daerah; f. adanya kepastian hukum dalam penyelesaian pembahasan Perda; g. sebagai pedoman guna penyamaan persepsi antar SKPD, DPRD serta pihak terkait lainnya terhadap perencanaan penyusunan Perda.

### **3. Materi yang akan Diatur:**

#### **(1) Penyusunan Propemperda**

Penyusunan Propemperda dilaksanakan oleh DPRD dan Bupati. Penyusunan Propemperda tersebut memuat daftar Raperda yang didasarkan atas: a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; b. rencana pembangunan Daerah; c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan d. aspirasi masyarakat Daerah.

Penyusunan Propemperda memuat daftar urutan yang ditetapkan untuk jangka 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Raperda yang dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Raperda tentang Anggaran Pendaspatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran berikutnya. Penetapan skala prioritas pembentukan Raperda oleh Bapemperda dan Bagian Hukum didasarkan atas kriteria: a. perintah perundang-undangan yang lebih tinggi; b. rencana pembangunan Daerah; c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan d. aspirasi masyarakat daerah.

Identifikasi skala prioritas dilakukan oleh Pimpinan SKPD atau oleh anggota, komisi, gabungan komisi dan/atau alat kelengkapan DPRD sebelum dikaji bersama antara Bapemperda dan Bagian Hukum. Bagian Hukum dalam mengkaji skala prioritas sebelum disampaikan kepada Pimpinan DPRD dan Bapemperda dapat melibatkan SKPD pemrakarsa. Sedangkan anggota komisi, gabungan komisi dan/atau alat kelengkapan DPRD dalam mengkaji skala prioritas sebelum disampaikan kepada Pimpinan DPRD dan Bapemperda harus melibatkan SKPD pengampu urusan.

Dalam Propemperda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: a. akibat putusan Mahkamah

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

## **(2) Tata Cara Penyusunan Propemperda Usulan Pemerintah Daerah**

Bupati menugaskan Sekretaris Daerah dalam penyusunan Propemperda usulan Pemerintah Daerah. Penyusunan Propemperda usulan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah melalui Kepala Bagian Hukum.

Kepala Bagian Hukum melakukan pengharmonisan, pembulatan dan pementapan usulan Propemperda yang diterima dari Pimpinan SKPD Pemrakarsa bersama SKPD lain dan/atau pimpinan instansi pemerintah terkait lainnya dalam suatu forum koordinasi. Pengharmonisan, pembulatan dan usulan Propemperda tersebut diarahkan pada terwujudnya keselarasan dengan kebijakan pembangunan Daerah dan aspirasi masyarakat, serta tujuan pembangunan nasional maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penyusunan Propemperda Usulan Pemerintah Daerah dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait dari

kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dan/atau instansi vertikal terkait dengan kewenangan, materi muatan, atau kebutuhan.

Hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah diajukan oleh Kepala Bagian Hukum kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Selanjutnya, Bupati menyampaikan hasil penyusunan Propemperda usulan Pemerintah Daerah kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD. Penyampaian usulan Propemperda dari Pemerintah Daerah kepada DPRD memuat Judul Raperda, materi yang akan diatur, dan keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan keterangan konsepsi Raperda yang meliputi: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; c. pokok-pokok pikiran, ruang lingkup atau objek yang akan diatur; dan d. jangkauan dan arah pengaturan.

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

### **(3) Tata Cara Penyusunan Propemperda Inisiasi DPRD**

Penyusunan Propemperda inisiasi DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda. Dalam penyiapan inisiasi Propemperda, Bapemperda dapat meminta atau memperoleh bahan dan masukan dari anggota, komisi, gabungan komisi dan/atau alat kelengkapan DPRD dan/atau masyarakat. Anggota, komisi, gabungan komisi dan/atau alat kelengkapan DPRD sebelum menyampaikan inisiasi Propemperda harus melibatkan SKPD pengampu urusan pemerintahan. Ketentuan mengenai jumlah paling sedikit hak anggota yang dapat mengajukan inisiasi Propemperda diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

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

### **(4) Pembahasan dan Penetapan Rancangan Propemperda**

Rancangan Propemperda usulan Pemerintah Daerah dan Propemperda inisiasi DPRD dibahas bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD untuk memperoleh rekomendasi penetapan. Pelaksanaan pembahasan bersama Rancangan Propemperda dikoordinasikan oleh DPRD melalui Bapemperda. Rancangan Propemperda yang telah memperoleh rekomendasi penetapan antara Pemerintah

Daerah dan DPRD disampaikan dalam rapat paripurna DPRD untuk ditetapkan sebagai Propemperda oleh DPRD yang dituangkan dalam bentuk Keputusan DPRD.

#### **(5) Pengelolaan Propemperda**

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

#### **(6) Pembiayaan**

Pembiayaan pengelolaan Propemperda dibebankan pada APBD melalui: a. anggaran Sekretariat DPRD untuk Propemperda inisiasi DPRD; dan b. anggaran Bagian Hukum Sekretariat Daerah untuk Propemperda usulan Pemerintah Daerah.

#### **(7) Aturan Peralihan**

Propemperda yang telah disusun pada saat Peraturan Daerah ini diundangkan tetap berlaku sebagai dasar perencanaan penyusunan Perda sampai dengan berakhirnya Propemperda tersebut.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **6.1. Kesimpulan**

1. Perubahan pengaturan mengenai perencanaan pembentukan perda yang ditentukan dalam UU No. 23 Tahun 2014 jo Permendagri No. 80 Tahun 2015 membutuhkan pengaturan lebih lanjut dalam perda kabupaten. Secara teori, peraturan daerah sebagai bagian dari tata urutan peraturan perundang-undangan yang berkedudukan sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah, harus lahir dari dari suatu propemperda yang disusun secara terencana, terpadu, sistematis, dan terkoordinasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Kegiatan pembentukan perda sebagai realisasi pelaksanaan pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Keberadaan perda tentang tata cara penyusunan propemperda adalah sangat penting (mendesak) sebagai instrumen perencanaan propemperda Kabupaten Kulon Progo yang disusun secara terencana, terpadu, sistematis, dan terkoordinasi.
3. Kebijakan pembentukan perda merupakan upaya pembangunan hukum di tingkat lokal tetap berada dalam satu kesatuan dalam sistem hukum nasional.

#### **6.2. Saran**

Berdasarkan uraian di atas maupun masukan dari berbagai kalangan pihak terkait (*stakeholders*) dalam basis *good governance* maka disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Naskah Akademik dan Draft Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah ini terbuka untuk disempurnakan oleh pihak-pihak terkait, dan diharapkan Rancangan Peraturan Daerah ini sudah dapat dibahas pada tahun 2017.
2. Draft Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang bersifat menyeluruh, holistik dan bersifat solusi harus segera dibuat, sebagai pedoman yang dapat dijadikan panduan dalam penyusunan Propemperda, pembahasan dan penetapan Propemperda, pengelolaan Propemperda, dan pembiayaan Propemperda.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Busroh, 1990, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- A. Hamid S Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta: Universitas Indonesia.
- Ahmad Yani, 2013, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Responsif*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- , 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta.
- Hamzah Halim, Kemal Redindo, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Prenada Media Grup, Jakarta.
- Hestu Cipto Handoyo, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia*, UAJY Press, Yogyakarta
- HM. Laica Marzuki, 2005, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran-Pikiran Lepas*, Konstitusi Press, Jakarta.
- I Gde Pantja Astawa, 2012, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta.
- , 2007, *Ilmu Perundang-undangan 2*, Kanisius, Yogyakarta.

- Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1981, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusa Media, Bandung.
- , 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UII Press, Yogyakarta.
- Widodo Ekatjahjana, 2008, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Yuliandri, 2013, *Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta.



**PEMERINTAH KABUPATEN KULON PROGO  
SEKRETARIAT DAERAH**

Jln. Perwakilan Nomor 01 Kabupaten Kulon Progo 55611, Telp. (0274) 773010, Fax. (0274) 773148  
Email: admin@kulonprogokab.go.id, Website: www.kulonprogokab.go.id

**KEPUTUSAN SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN KULON PROGO  
NOMOR 180/5895TAHUN 2016**

**TENTANG**

**PEMBENTUKAN TIM PENYUSUN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH TENTANG TATA CARA PENYUSUNAN PROGRAM  
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

**SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN KULON PROGO,**

- Menimbang :
- a. bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 29 Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Pemerintahan Daerah, Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik;
  - b. bahwa dalam rangka pemenuhan Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun Anggaran 2016, perlu menyusun Naskah Akademik;
  - c. bahwa agar penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud dalam huruf b berjalan tertib dan lancar serta mencapai hasil optimal, perlu menetapkan Keputusan Sekretaris Daerah tentang Pembentukan Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah;
- Mengingat :
1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1951;

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang-Undang 1950 Nomor 12, 13, 14, dan 15 dari Hal Pembentukan Daerah Daerah Kabupaten di Jawa Timur/Tengah/Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta;
5. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
7. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Pemerintahan Daerah;
8. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 17 Tahun 2016 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016;
9. Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penjabaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :

KESATU : Membentuk Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah dengan Susunan dan Personalia sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang tidak terpisahkan dari Keputusan Sekretaris Daerah ini.

KEDUA : Tugas Tim sebagaimana dimaksud dalam Diktum KESATU adalah :

a. melaksanakan penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang terdiri dari :

1. BAB I PENDAHULUAN;
2. BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS;
3. BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT;
4. BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS;
5. BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH;
6. BAB VI PENUTUP;
7. DAFTAR PUSTAKA; dan
8. LAMPIRAN : RANCANGAN PERATURAN DAERAH.

b. melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Sekretaris Daerah.

KETIGA : Segala biaya yang diperlukan sebagai akibat diberlakukannya Keputusan Sekretaris Daerah ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016.

KEEMPAT : Keputusan Sekretaris Daerah ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Wates  
pada tanggal 26 Oktober 2016

SEKRETARIS DAERAH  
KABUPATEN WONOREJO, y.

R.M. ASTUNGKORO, M.Hum.  
Pembina Utama Madya, IV/d  
NIP. 19620805199031006

Salinan Keputusan Sekretaris Daerah ini disampaikan Kepada Yth. :

1. Personil Tim yang bersangkutan.

Untuk diketahui dan/atau dipergunakan sebagaimana mestinya.

-bd/mh-

LAMPIRAN : KEPUTUSAN SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN KULON PROGO  
 NOMOR 180/583 TAHUN 2016

TENTANG

PEMBENTUKAN TIM PENYUSUN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN  
 PERATURAN DAERAH TENTANG TATA CARA PENYUSUNAN PROGRAM  
 PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

SUSUNAN DAN PERSONALIA

NO.	JABATAN DALAM TIM	N A M A	JABATAN DALAM DINAS
1	2	3	4
I	Penanggung Jawab Program I	Ir. R.M. ASTUNGKORO, M.Hum.	Sekretaris Daerah Kabupaten Kulon Progo
II	Penanggung Jawab Program II	ARIF SUDARMANTO, S.H.	Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo
III	Penanggung Jawab Kegiatan	IFFAH MUFIDATI, S.H., M.M.	Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo
IV	Pemimpin Kegiatan	MUHADI, S.H., M.Hum.	Kepala Sub Bagian Produk Hukum Daerah Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo
V	Penyusun Naskah Akademik		
	a. Koordinator	SEPTI NUR WIJAYANTI, S.H., M.H.	Ketua Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
	b. Anggota Penyusun	1. NANIK PRASETYONINGSIH, S.H., M.H. 2. NASRULLAH, S.Ag, S.H., M.CL. 3. TANTO LAILAM, S.H., L.LM.	Unsur Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Unsur Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Unsur Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

1	2	3	4
VI	Anggota	4. LARASATI AYUNINGTYAS 1. Dra. SITI MUQODIMAH 2. NOVA ASMIRAWATI, S.H., L.LM. 3. FITA MAHARANI, S.H., M.Hum. 4. WAHYU WIDIYANTO, S.H. 5. BUDI SETIAWAN, S.H. 6. AGUSRIANTO, S.H. 7. IKHWANUDIN, S.H. 8. ZULIYANTI, S.H. 9. TUGIYATI 10. SRI SUPARMİYANI	Unsur Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Kepala Bidang Pemerintahan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kulon Progo Perancang Peraturan Perundang-Undangan Muda Kantor Wilayah Hukum dan Hak Asasi Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta Staf Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo Staf Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo

Wates, 26 Oktober 2016

SEKRETARIS DAERAH  
KABUPATEN KULON PROGO,



Ir. R.M. ASTUNGKORO, M.Hum.

Pembina Utama Madya, IV/d

NIP. 19620805199031006