

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

#### **A. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah**

Mekanisme pembentukan Peraturan Daerah adalah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sesuai Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Pemerintah daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan –peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan" maka Undang-undang untuk pembentukan peraturan perundang-undangan seperti peraturan di daerah yang dimaksud Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pedoman bagi penyelenggara pemerintahan dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan, yang khusus untuk daerah berarti adalah Peraturan Daerah. Salah satu landasan guna Pembentukan Peraturan Daerah, adalah dikarenakan adanya amanah dari peraturan perundang-undangan lain yang kedudukannya lebih tinggi, perwujudan visi misi kepala daerah, kebutuhan daerah, dan aspirasi masyarakat. Kewenangan bagi daerah dalam pembentukan Perda yang termaktub dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa,

### **E. Cara Pengolahan Data.**

Setelah data terkumpul dilakukan pengolahan data dengan cara melakukan seleksi data sekunder, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum dan menyusun hasil penelitian tersebut secara sistematis, logis yang artinya ada hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum yang lainnya, dan yuridis, sesuai dengan ketentuan hukum.

### **F. Teknik Analisis Data**

Yaitu seluruh data yang diperoleh dari penelitian baik penelitian dari kepustakaan maupun penelitian lapangan akan dianalisis dengan metode analisis Kualitatif Deskriptif yaitu metode analisis yang digunakan untuk memaparkan suatu fenomena secara jelas dan rinci, penggunaan metode ini menempatkan peneliti sebagai pelapor (pemberi informasi) sesuai hasil penelitian yang dilakukan.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Tim Penyusun Fakultas Hukum UMY, 2007, *Pedoman Penelitian dan Penulisan Hukum*,

lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Artinya, Peraturan Daerah (perda) merupakan sarana legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perda disini adalah aturan daerah dalam arti materiil (*perda in materiele zin*) yang bersifat mengikat (*legally binding*) warga dan penduduk daerah otonom<sup>26</sup>. Selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 kewenangan Pemerintah Daerah juga diatur pada Perundang-undangan lain yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdapat pada Pasal 22 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan bahwa pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dan Pasal 136 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 mengamanatkan bahwa Perda dibentuk oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan ; serta ayat (3) Perda yang dimaksud merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

---

<sup>26</sup> Nova Asmirawati, *Prinsip-Prinsip Dasar Perancangan Peraturan Daerah*, 17 Februari 2010, <http://www.kumham-jogja.info/karya-ilmiah/37-karya-ilmiah-lainnya/90-prinsip-prinsip-dasarperancangan-peraturan-daerah>, (14.24).

**1. Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.**

Proses pembentukan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu meliputi, sebagai berikut :

**a. Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

Perencanaan pembuatan peraturan Daerah Kabupaten/Kota diatur pada Pasal 39 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota, hal ini menunjukkan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dibentuk melalui adanya Prolegda yaitu terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang ketentuan yaitu pengertian prolegda yaitu, bahwa prolegda adalah program legislasi daerah yang berfungsi sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Selanjutnya mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berisi

dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 secara *mutatis mutandis* ketentuan penyusunan Peraturan Daerah Propinsi berlaku terhadap perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota". *mutatis mutandis* dapat diartikan dengan perubahan-perubahan yang diperlukan.<sup>27</sup> Sehingga mengenai perencanaan pembuatan Peraturan Daerah menurut pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sama dengan ketentuan Pasal 32 sampai dengan Pasal 38. Penjelasan lebih lanjut mengenai perencanaan terdapat dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu bahwa prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah Propinsi yang dalam hal ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan membuat judul Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, setelah itu materi yang diatur didalamnya, dan juga keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Selain itu juga mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yaitu meliputi:

- 1) Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
- 3) Pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- 4) Jangkauan dan arah pengaturan

---

<sup>27</sup> Shanti Rachmadsyah, *Pengertian Mutatis Mutandis*, 09 Maret 2012,

Yang selanjutnya akan dituangkan dalam naskah Akademik yang sebelumnya telah dilakukan pengkajian dan penyelarasan terlebih dahulu. Selanjutnya pada Pasal 34 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur mengenai penyusunan prolegda Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/ Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan penyusunan, serta penetapan prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan dalam pembentukan prolegda penyusunan daftar rancangan peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah didasarkan atas :

- 1) Perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi.
- 2) Rencana pembangunan daerah.
- 3) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- 4) Aspirasi masyarakat daerah.

Pasal 36 dan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan tentang Penyusunan prolegda Kabupaten/Kota antara DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh DPRD Kabupaten/Kota melalui alat kelengkapan DPRD kabupaten/Kota

Selain koordinasi bersama antara DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam proses perencanaan dapat juga di koordinasikan intern masing-masing baik dari DPRD Kabupaten/Kota atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yaitu :

1) Proses perencanaan di lingkungan DPRD

Untuk penyusunan prolegda di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota dikoordinasikan melalui alat kelengkapan DPRD kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi, dalam hal ini Badan Legislasi Daerah selaku alat kelengkapan tetap DPRD. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan prolegda di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota diatur dengan Peraturan DPRD Kabupaten/Kota

2) Proses perencanaan di lingkungan Pemerintahan Daerah.

Untuk penyusunan prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota maka akan dikoordinasikan oleh bagian hukum dan dapat mengikut sertakan instansi vertikal terkait yang ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan prolegda Kabupaten/Kota di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tersebut diatur dengan Peraturan Bupati/Walikota.

Setelah prolegda dikoordinasikan, baik di lingkungan masing-masing dan

maka hasil dari penyusunan prolegda tersebut antara DPRD Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota akan disepakati menjadi prolegda Kabupaten/Kota dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten/Kota dengan Keputusan DPRD Kabupaten/Kota, sesuai dengan pasal 37 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam prolegda tersebut dapat di muat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas ;

- 1) Akibat putusan Mahkamah Agung.
- 2) Anggaran Pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota.

Selain dari daftar kumulatif terbuka yang disebutkan diatas, Pasal 38 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga menyatakan dalam keadaan tertentu, DPRD Kabupaten/Kota atau Bupati/Walikota dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diluar prolegda Kabupaten/Kota, yaitu :

- 1) Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam.
- 2) Akibat kerja sama dengan pihak lain.
- 3) Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dapat disetujui



menangani bidang legislasi dan bagian hukum Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

**b. Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

Penyusunan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta pada dasarnya sama dengan penyusunan Peraturan Daerah Propinsi hanya berbeda pada tingkat hierarki saja dengan Peraturan Daerah Propinsi, yaitu Peraturan Daerah Propinsi lebih tinggi dari pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini sesuai dengan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berisi, ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Propinsi sebagaimana yang dimaksud Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Seperti yang telah disampaikan diatas Pasal yang berfungsi untuk mengatur penyusunan Peraturan Daerah Propinsi juga berlaku pada penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yaitu Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara *mutatis mutandis*. *mutatis mutandis* yang berarti, dengan perubahan-perubahan yang diperlukan<sup>28</sup>.

Penyusunan peraturan Daerah Kabupaten/Kota menurut Pasal 56 Undang-

Kabupaten/Kota dapat berasal dari DPRD Kabupaten/Kota atau dari Bupati/Walikota yang disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut mengenai :

- 1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- 2) Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; atau
- 3) Perubahan Peraturan daerah Kabupaten/Kota yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Kemudian menurut Pasal 57 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik yang tercantum dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang tersebut. Selanjutnya mengenai Pasal 58 sampai dengan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai perbedaan inisiatif penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang ada di lingkungan DPRD dan di lingkungan

## 1) Proses penyusunan di lingkungan DPRD

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berasal dari DPRD Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi. Selanjutnya pengajuan Rancangan Peraturan dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi dan ketentuan lebih lanjut mengenai hal tersebut diatur dalam Peraturan DPRD Kabupaten/Kota. Mengenai Rancangan yang telah disiapkan oleh DPRD Kabupaten/Kota disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Kabupaten/Kota kepada Bupati/Walikota

## 2) Proses penyusunan di lingkungan Pemerintahan Daerah

Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati/Walikota dikoordinasikan oleh bagian hukum dan dapat mengikut sertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Selanjutnya mengenai ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden. Mengenai Rancangan Peraturan daerah yang telah disiapkan oleh Bupati/Walikota disampaikan

Kemudian Pada Pasal 62 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, adalah apabila dalam satu masa sidang DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengenai materi yang sama, kedua Rancangan Peraturan Daerah tersebut dibahas yang kemudian digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Mengenai teknik penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan termasuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota terdapat dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang tak terpisahkan dari Undang-Undang tersebut.

**c. Pembahasan Dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

**1) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah**

Dalam Pasal 77 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa ketentuan Pasal 75 dan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu mengenai pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Propinsi berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu pada Pasal 75 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menerangkan bahwa pembahasan Rancangan Peraturan

dilakukan oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota yang dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diatur dengan Peraturan DPRD Kabupaten/Kota. Selanjutnya pada Pasal 76 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota dan mengenai Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diatur dengan Peraturan DPRD Kabupaten/Kota.

## 2) Penetapan Rancangan Peraturan Daerah

Pada penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah sama seperti pada Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Propinsi yaitu menurut Pasal 80 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menegaskan bahwa Ketentuan mengenai penetapan Rancangan Peraturan Daerah Propinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 dan Pasal 79

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya mengenai isi dari Pasal 78 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah Rancangan Peraturan Daerah yang dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD Kabupaten/Kota kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, adapun penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Selanjutnya pada Pasal 79 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota. Dan jika Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota tidak ditanda tangani oleh Bupati/Walikota dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut disetujui bersama,

menjadi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan wajib diundangkan, dan kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah. Kalimat “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah” tersebut harus dibubuhkan sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam Lembaran Daerah.

#### **d. Pengundangan**

Agar setiap orang mengetahui, peraturan Peraturan-perundang-undangan dalam hal ini adalah peraturan daerah harus diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran Daerah, tambahan lembaran Daerah atau berita Daerah. Hal ini sesuai dengan Pasal 81 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan penjelasannya adalah peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah yang dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah berupa peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sesuai dengan penjelasan diatas dan juga pada Pasal 86 ayat (1,2,3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada

undangan yang bersangkutan, hal ini terdapat dalam pasal 87 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**e. Penyebarluasan**

Penyebarluasan Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Penyebarluasan Prolegda ini dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Penyebarluasan yang dimaksud diatas adalah untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Penyebarluasan Prolegda ini adalah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD dan Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah, dan mengenai Penyebarluasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Naskah yang disebarluaskan adalah Naskah Peraturan Daerah yang harus merupakan salinan naskah yang telah



Berita Daerah. Seluruh peraturan mengenai penyebarluasan penyebarluasan Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ini terdapat dalam Pasal 92 sampai dengan Pasal 95 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**f. Partisipasi Masyarakat.**

Partisipasi masyarakat dalam Pasal 96 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, masukan secara lisan dan/atau tertulis ini adalah dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Masyarakat yang dimaksud diatas adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundangan yang dalam hal ini adalah Peraturan Daerah dan untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis maka

..... dapat dilaksnakan dengan

### **g. Ketentuan Lain-Lain**

Ketentuan lain-lain dalam hal pembentukan Peraturan Daerah terdapat dalam Pasal 98 sampai dengan Pasal 99 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dalam hal ini adalah Peraturan Daerah untuk mengikutsertakan Perancang Peraturan Daerah. Selain mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan tahapan pembentukan Undang-undang Peraturan Daerah Kabupaten/Kota juga mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.

## **2. Pembentukan Peraturan Daerah di kota Yogyakarta.**

Setelah melakukan wawancara dengan DPRD dan Pemerintah kota Yogyakarta yaitu narasumber dari DPRD yaitu Ka.Sub.Bag.Perundang-undangan, Bapak Nur Ichsanto Anwar.SH dan narasumber dari Bagian Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta yaitu staff bagian hukum kota Yogyakarta Bp. Taufik Ismail mengenai pembentukan Peraturan Daerah di kota Yogyakarta, bahwa pembentukan Peraturan Daerah di kota Yogyakarta harus sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Selain itu dalam membentuk Peraturan Daerah terdapat peraturan Perundang-undangan lain yang lebih tinggi untuk mengatur mengenai tata cara pembentukannya dimulai dari Peraturan Presiden nomor 68 tahun 2005 mengenai tata cara mempersiapkan

undang, rancangan Peraturan Pemerintah, dan rancangan Peraturan Presiden kemudian terdapat Peraturan Pemerintah nomor 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menghasilkan tata tertib DPRD untuk membentuk Peraturan Daerah dan terdapat juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dimulai dari rancangan Peraturan Daerah yang dapat berasal dari DPRD atau Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dengan disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dan rancangan peraturan daerah tersebut diajukan berdasarkan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Penyusunan Prolegda sebagaimana yang dimaksud diatas adalah berdasarkan atas:

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

Dalam keadaan tertentu DPRD atau Walikota dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar program legislasi daerah dengan kesepakatan antara DPRD dan Pemerintah kota Yogyakarta.

Penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD kota Yogyakarta dikoordinasikan oleh Badan Legislasi Daerah, dalam menyusun Prolegda di lingkungan DPRD ini Badan Legislasi Daerah melakukannya dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi dan/atau masyarakat. Badan Legislasi Daerah dalam meminta usulan dari fraksi, komisi, atau masyarakat paling lambat 20 (dua puluh) hari dalam masa sidang sebelum penyusunan Prolegda, kemudian usulan tersebut yang berasal dari fraksi, komisi, dan/atau masyarakat disampaikan kepada pimpinan Badan Legislasi Daerah yang disampaikan secara tertulis yaitu dengan menyebutkan judul rancangan Peraturan Daerah disertai dengan alasan yang memuat :

- 1) Urgensi dan tujuan penyusunan.
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan.
- 3) Pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur.
- 4) Jangkauan serta arah pengaturan.

Kemudian judul sebagaimana yang dimaksud diatas diinventarisasi oleh DPRD, selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh Badan Legislasi Daerah untuk menjadi bahan koordinasi dengan Sekretariat Daerah kota Yogyakarta. Dalam penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD, Badan Legislasi Daerah dapat mengundang pimpinan fraksi , pimpinan komisi, dan masyarakat. Selanjutnya Balegda melakukan koordinasi dengan Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta

pembahasan Prolegda, penyusunan daftar rancangan peraturan daerah yang sesuai dengan tata tertib DPRD kota Yogyakarta adalah didasarkan atas :

- 1) Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 2) Sistem perencanaan pembangunan nasional.
- 3) Rencana pembangunan jangka panjang daerah.
- 4) Rencana pembangunan jangka menengah daerah.
- 5) Rencana kerja pemerintah daerah.
- 6) Mengakomodasi aspirasi masyarakat.

Selain dari ketentuan yang disebutkan diatas dalam penyusunan dan penetapan Prolegda tahun sebelumnya. Kemudian hasil penyusunan prolegda antara Badan Legislasi Daerah dan Sekretariat Daerah kota Yogyakarta disepakati menjadi Prolegda selanjutnya diajukan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah dengan persetujuan bersama antara Walikota dengan DPRD kota Yogyakarta.

Setelah ditetapkan menjadi Prolegda maka selanjutnya disebarluaskan yaitu oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada Walikota dan didalam lingkungan DPRD disampaikan oleh Badan Legislasi Daerah kepada anggota DPRD, fraksi, komisi dan masyarakat. Dan untuk penyebarluasan Prolegda

**b. Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah.**

Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dimulai dari Kepala daerah yaitu Walikota Yogyakarta memerintahkan pimpinan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) untuk menyusun Prolegda di lingkungan pemerintah daerah untuk ditetapkan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah yang penyusunan dan penetapan Prolegda tersebut adalah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD kabupaten/kota. Mengenai penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah, dikoordinasikan oleh bagian hukum kota Yogyakarta. Yang dapat juga mengikut sertakan Instansi vertikal terkait apabila sesuai dengan:

- 1) Kewenangan.
- 2) Materi muatan.
- 3) Kebutuhan dalam pengaturan.

Kemudian jika hasil penyusunan Prolegda yang dikoordinasikan oleh bagian hukum kota Yogyakarta diajukan kepada Kepala Daerah yaitu Walikota Yogyakarta melalui Sekretaris Daerah, yang kemudian oleh Walikota Yogyakarta menyampaikan hasil penyusunan Prolegda di

c. Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan diluar Prolegda.

Dalam pembentukan peraturan daerah sesuai dengan tata tertib DPRD kota Yogyakarta pasal 93 ayat (4) menyebutkan bahwa dalam keadaan tertentu, DPRD atau Walikota dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar program legislasi daerah, rancangan peraturan diluar prolegda tersebut disertai dengan konsepsi peraturan rancangan peraturan daerah yang meliputi :

- 1) Kebutuhan dan tujuan penyusunan.
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan.
- 3) Pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur.
- 4) Jangkauan serta arah pengaturan.

Kemudian konsepsi pengaturan rancangan peraturan daerah yang disebutkan diatas dituangkan dalam penjelasan atau keterangan, dan/atau naskah akademik rancangan peraturan daerah yang diajukan diluar prolegda ini meliputi:

1. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam.
2. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya kebutuhan daerah atas rancangan peraturan daerah yang dapat disepakati oleh badan Legislasi Daerah dengan Sekretariat Daerah kota Yogyakarta.

Rancangan peraturan daerah yang diajukan diluar Prolegda terlebih dahulu

Daerah melakukan koordinasi dengan Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta untuk mendapatkan persetujuan bersama, dan hasilnya dilaporkan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan.

#### d. Persiapan Penyusunan Peraturan Daerah di Lingkungan DPRD

Pembentukan peraturan daerah itu diawali dengan pembuatan prolegda yaitu program legislasi daerah untuk 1 tahun anggaran, dalam hal ini pembentukan peraturan daerah atas inisiatif DPRD diawali dengan membentuk Balegda yaitu badan lagislasi daerah untuk mengkoordinasikan penyusunan rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dengan mengajukan rancangan peraturan daerah oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi Daerah atau dapat berasal dari Masyarakat. Kemudian usulan tersebut diajukan dengan surat kepada pimpinan DPRD secara tertulis disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tanda tangan pengusul dan diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan mengenai :

- 1) APBD.
- 2) Pencabutan Peraturan Daerah.



Menurut narasumber dari sekretariat DPRD kota Yogyakarta bahwa dalam pembuatan naskah akademik pihaknya menunjuk tenaga ahli dari Universitas Gadjah Mada, rancangan Peraturan Daerah yang disertai naskah akademik seperti yang dijelaskan diatas telah melalui pengkajian dan penyelarasan, yang terdiri atas :

- 1) Latar belakang dan tujuan penyusunan.
- 2) Sasaran yang akan diwujudkan.
- 3) Pokok pikiran, Ruang lingkup, atau objek yang akan diatur.
- 4) Jangkauan dan arah pengaturan.

Kemudian setelah disampaikan kepada Pimpinan DPRD akan disampaikan lagi kepada Balegda untuk dilakukan pengkajian untuk Pengharmonisasian, Pembulatan, Pemantapan sedangkan untuk usulan yang berasal dari balegda tidak perlu dilakukan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan lagi karena usulan yang diajukan balegda maka telah dilakukan sebelumnya oleh Balegda, selanjutnya pada pengkajian yang dilakukan Balegda dapat menyetujui draf dan naskah akademik dari usulan selain Balegda tersebut atau disetujui dengan perubahan atau dapat juga ditolak, jika telah disetujui akan dilaporkan kepada pimpinan DPRD kembali untuk dapat membentuk rapat yang sesuai dengan tata tertib DPRD kota Yogyakarta selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum diselenggarakan rapat

oleh pengusul serta tanggapan dari Fraksi dan Anggota DPRD yang lain untuk memberikan pandangan kemudian pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD yang lainnya kemudian dalam rapat paripurna tersebut akan memutuskan untuk menyetujui, menyetujui dengan perubahan, atau menolak usulan tersebut. Dalam hal persetujuan dengan perubahan, DPRD menugasi komisi, gabungan komisi, badan legislasi daerah, atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan peraturan tersebut dan jika telah disepakati bersama usulan-usulan tersebut disampaikan kepada Kepala Daerah yaitu Walikota Yogyakarta. Setelah usulan-usulan yang berbentuk draf dan naskah akademik tersebut disampaikan kepada Walikota Yogyakarta maka dibentuklah rapat paripurna pembentukan tim pansus gabungan eksekutif dan legislatif.

e. **Persiapan Penyusunan Peraturan di Lingkungan Pemerintah Daerah.**

Pembentukan Peraturan Daerah di kota Yogyakarta usulan Pemerintah kota Yogyakarta adalah dimulai dari Inventarisir permasalahan yang ada di seluruh instansi pemerintah kota yang dianggap perlu di adanya peraturan yang dapat dituangkan dalam Peraturan Daerah dengan tujuan untuk membentuk program legislasi daerah yang disusun sebelum tahun anggaran baru, karena setiap tahun harus berganti prolegda. Inventarisir sebagaimana yang dimaksud diatas diawali dengan Kepala daerah yaitu Walikota

Peraturan Daerah yang berdasarkan Prolegda, pimpinan SKPD menyusun Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan naskah akademik/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur yang kemudian Rancangan Peraturan Daerah tersebut diajukan kepada bagian hukum kota Yogyakarta. Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan mengenai :

- 1) APBD.
- 2) Pencabutan Peraturan Daerah.
- 3) Perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi.

Dalam hal yang disebut diatas hanya disertai dengan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur telah melalui pengkajian dan penyelarasan, yang terdiri atas :

- 1) Latar belakang dan tujuan penyusunan.
- 2) Sasaran yang akan diwujudkan.
- 3) Pokok pikiran, Ruang lingkup, atau objek yang akan diatur.
- 4) Jangkauan dan arah pengaturan.

Setelah itu bagian hukum kota Yogyakarta mengkoordinasi untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi

pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dapat mengikut sertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, menurut narasumber dari Pemerintah Kota Yogyakarta bahwa dalam hal ini juga bekerja sama dengan tenaga ahli dari Universitas Gadjah Mada dalam hal penyusunan naskah akademik. Setelah itu Walikota Yogyakarta membentuk Tim penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dengan susunan yang terdiri dari :

- 1) Penanggung jawab : Walikota Yogyakarta.
- 2) Pembina : Sekretaris Daerah.
- 3) Ketua : Pimpinan SKPD pemrakarsa penyusunan.
- 4) Sekretaris : Kepala Bagian Hukum Kota Yogyakarta.

Susunan Tim yang disebutkan diatas adalah ditetapkan dengan keputusan Walikota Yogyakarta. Setelah dibentuk Tim oleh Walikota sebagaimana yang dijelaskan diatas, ketua Tim melaporkan perkembangan Rancangan Peraturan Daerah dan/atau permasalahan kepada Sekretaris Daerah, kemudian Rancangan Peraturan Daerah yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi dari Kepala Bagian Hukum dan Pimpinan SKPD terkait, setelah Rancangan Peraturan Daerah diberi paraf kemudian Pimpinan SKPD atau pejabat yang ditunjuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah kepada

Peraturan Daerah yang diajukan kepada Walikota Yogyakarta, Sekretaris Daerah dapat melakukan perubahan dan/atau penyempurnaan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang telah diparaf koordinasi oleh pimpinan SKPD dan Kepala Bagian Hukum, perubahan dan/atau penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah tersebut dikembalikan kepada Pimpinan SKPD pemrakarasa yang hasil penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah disampaikan kembali kepada Sekretaris Daerah setelah dilakukan paraf koordinasi oleh Kepala Bagian Hukum serta Pimpinan SKPD terkait. Setelah disempurnakan dan di paraf kembali oleh Kepala Bagian Hukum dan Pimpinan SKPD terkait, Sekretaris Daerah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah kepada Walikota Yogyakarta yang kemudian oleh Walikota Yogyakarta Rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD kota Yogyakarta untuk dilakukan pembahasan. Kemudian Walikota Yogyakarta membentuk Tim asistensi pembahasan bersama DPRD kota Yogyakarta yang mana Tim asistensi untuk pembahasan Rancangan Peraturan Daerah diketuai oleh Sekretaris Daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh Walikota Yogyakarta.

f. Pembahasan Peraturan Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah melalui persiapan penyusunan rancangan peraturan daerah baik berasal dari DPRD atau Walikota Yogyakarta selanjutnya akan dibahas bersama oleh DPRD dan Walikota

Yogyakarta untuk mendapatkan persetujuan bersama. Sesuai dengan tata tertib DPRD kota Yogyakarta dan Peraturan menteri dalam negeri Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyatakan bahwa, pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat I seperti yang disebut sebelumnya adalah, meliputi :

- 1) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah dalam hal ini adalah Walikota Yogyakarta dilakukan dengan :
  - a) Penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah.
  - b) Pemandangan umum Fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah.
  - c) Tanggapan dan/atau Jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi.
- 2) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilakukan dengan:
  - a) Penjelasan Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, Pimpinan Balegda, atau Pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah.

- c) Tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.
- d) Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Selanjutnya adalah pembicaraan tingkat II dalam pembahasan rancangan peraturan daerah adalah, meliputi :

- 1) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan :
  - a) Penyampaian laporan Pimpinan komisi/Pimpinan panitia gabungan komisi/Pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan yang dilakukan pada tingkat I.
  - b) Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna
- 2) Pendapat akhir Kepala Daerah.

Setelah selesai pembahasan tingkat I dan II selanjutnya hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta adalah dalam hal persetujuan lisan dari anggota yang tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak dan dalam hal rancangan Peraturan Daerah yang tidak mendapat

persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah, Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu.

Sebelum pembahasan peraturan daerah bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali. Penarikan kembali oleh Kepala Daerah disertai alasan penarikan, Penarikan kembali oleh DPRD dilakukan dengan keputusan pimpinan DPRD dengan disertai alasan penarikan. Dalam hal penarikan Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah, dan Rancangan Peraturan Daerah yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama.

Untuk Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah akan disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah yang dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Kemudian Kepala Daerah yaitu Walikota Yogyakarta menetapkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama antara DPRD dan Walikota dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah disetujui bersama oleh DPRD dan Walikota Yogyakarta, dalam hal kepala Daerah tidak menandatangani Rancangan Peraturan Daerah yang disetujui bersama tersebut





1. Adapun Peraturan Daerah yang belum mengikuti teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan atau secara formal adalah bermacam-macam, seperti contoh;
  - a. Judul Peraturan Daerah dirumuskan tidak sesuai atau tidak mencerminkan materi Peraturan Daerah yang dibentuk dan Judul Peraturan Daerah ditulis dengan menggunakan akronim.
  - b. Setelah permasalahan judul ada pula permasalahan pada Pembukaan yang meliputi, konsiderans, dasar hukum, dan Diktum yang tidak sesuai dengan yang ada pada Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
  - c. Selain itu Permasalahan juga terjadi pula pada Batang Tubuh, Penutup, Penjelasan, Pendelegasian kewenangan.
2. Selanjutnya permasalahan yang muncul pada pembentukan Peraturan Daerah pada aspek substansinya atau secara materiil yaitu, dapat dijelaskan sebagai berikut :
  - a. Bahwa isinya dapat menghambat/mempengaruhi investasi, karena tumpang tindih dengan pajak yang berlaku di Provinsi atau dengan pungutan lain di Kabupaten dan Kota bahkan dengan pajak pusat, seperti Pajak Bumi dan Bangunan serta Pajak Pertambahan Nilai.
  - b. Objek Retribusi diperluas sepihak oleh Pemda, objek pungutan tidak layak

berlaku terus menerus dan bersifat pajak, pungutan diterapkan berdasarkan Surat Keputusan Bupati.

- c. Belum Menyatakan Secara Konkrit Kebijakan Pelestarian Daya Dukung Lingkungan Hidup yaitu; belum berorientasi untuk mencegah terjadinya kerusakan Lingkungan Hidup, belum berorientasi menanggulangi kerusakan Lingkungan Hidup yang sedang berlangsung,
- d. Belum berorientasi memulihkan kondisi Lingkungan Hidup yang mengalami kerusakan, serta belum secara konkrit melakukan pengendalian pencemaran yaitu, mencegah terjadinya pencemaran Lingkungan Hidup, menanggulangi pencemaran yang sedang berlangsung; memulihkan kondisi Lingkungan Hidup yang mengalami pencemaran.
- e. Belum berorientasi kepada pelayanan publik seperti, belum banyak perda pelayanan publik yang menunjukkan keberpihakan kepada masyarakat khususnya masyarakat miskin dan marjinal, prioritas perda pelayanan publik lebih pada aspek kelembagaan ketimbang aspek pelayanan masyarakat/publik tidak ada Kab/Kota yang memiliki Peraturan Daerah khusus mengatur esensi pelayanan publik meskipun di beberapa daerah sudah mulai diundangkan perda tentang kesehatan seperti jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat dan kesehatan gratis, masih berorientasi pada pungutan yang terlihat dalam isi bahkan judul perda

f. Belum diserapnya nilai-nilai HAM.<sup>30</sup>

Selanjutnya adalah pembahasan mengenai tanggapan dari narasumber yang ada di kota Yogyakarta mengenai pembentukan peraturan daerah terhadap artikel yang diterbitkan oleh depkumham yaitu adanya, kesalahan didalam penyusunan yang tidak sesuai dengan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (formil) dan juga kesalahan dari substansi yang ada dalam peraturan daerah tersebut yang tidak sesuai (materii) dan setelah melakukan penelitian di lingkungan Pemerintah kota dan DPRD Kota Yogyakarta, maka dapat dijelaskan bahwa permasalahan yang diterbitkan oleh Kemkumham dalam pembentukan peraturan daerah hal tersebut memang terjadi di berbagai tempat yaitu di Kabupaten atau Propinsi seluruh Indonesia tetapi permasalahan tersebut tidak ditemukan di kota Yogyakarta hal tersebut dikarenakan koordinasi yang baik dengan pemerintah propinsi dan juga keatas lagi adalah propinsi yang bekerja sama dengan Kemkumham yang diwujudkan dengan adanya media konsultasi, evaluasi, klarifikasi sehingga untuk permasalahan seperti judul, konsideran, maka sudah mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut narasumber mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah di kota Yogyakarta yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan bahwa," yang jelas tidak ada permasalahan mengenai teknik penyusunan yang ada di kota Yogyakarta", selain itu juga untuk permasalahan mengenai teknik penyusunan (formiil) baik dari pihak

---

<sup>30</sup> Wahiddudin, *op. cit* hlm 3

DPRD maupun Pemerintah Kota Yogyakarta telah menunjuk tenaga ahli yang berasal dari Universitas Gadjah Mada.

Selanjutnya adalah mengenai permasalahan dari substansi (materiil) yang ada di kota Yogyakarta menurut narasumber bahwa, "Karena pemerintah kota sangat berhati-hati dalam penyesuaian peraturan di atasnya juga dengan penggunaan uang rakyat yang digunakan untuk pembentukan perda sehingga perda tersebut memang benar-benar dapat berdaya guna". Sehingga Pemerintah kota dan DPRD kota Yogyakarta berupaya agar tidak menghasilkan peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya selanjutnya dalam hal permasalahan pembentukan peraturan daerah yang tidak sesuai dari substansinya (materiil) dapat disimpulkan bahwa pemerintah kota dan DPRD kota Yogyakarta telah berupaya untuk tidak bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya, dan selain itu juga adanya komunikasi yang baik dengan Pemerintah Propinsi dengan melakukan media konsultasi, evaluasi, klarifikasi agar peraturan daerah yang dihasilkan pemerintah kota dan DPRD kota Yogyakarta tidak salah baik dari segi formiil dan materiil. Menurut narasumber mengenai evaluasi dari Propinsi adalah, "Karena setiap peraturan daerah kota akan dievaluasi oleh propinsi, dan pada tingkat pusat dievaluasi oleh kementrian keuangan dan dapat dibatalkan jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan jika terjadi banyak kesalahan tapi jika hanya sedikit harus diperbaiki".

Dalam pelaksanaannya, pembentukan peraturan daerah di kota Yogyakarta tetap

Pemerintah Kota Yogyakarta maupun permasalahan dari DPRD kota Yogyakarta, berikut ini adalah mengenai permasalahan yang terdapat di kota Yogyakarta dalam membentuk suatu Peraturan Daerah dan tindak lanjut yang diterapkan dalam pembentukan Peraturan Daerah.

### **1. DPRD kota Yogyakarta.**

Permasalahan yang ada pada DPRD kota Yogyakarta mengenai pembentukan peraturan daerah di kota Yogyakarta adalah :

- a. Mengenai peraturan perundang-undangan lain yang kedudukannya lebih tinggi yang menjadi hambatan pada pembentukan peraturan daerah, seperti yang dicontohkan oleh narasumber bahwa sejak adanya otonomi daerah pembentukan peraturan di daerah seakan-akan di lepas tetapi tetap terkontrol oleh pusat, bahwa banyak peraturan mengenai pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk membentuk Peraturan Daerah yang dianggap tidak jelas, menurut narasumber bahwa itulah yang menjadi persoalan, dicontohkan mengenai permasalahan tersebut bahwa Undang-undang nomor 10 tahun 2004 yang diganti dengan undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sampai sekarang belum pernah turun Peraturan Pemerintahnya yang ditindak lanjuti

masalah yang memicu permasalahan yang ada diseluruh daerah di Indonesia.

- b. Terdapat permasalahan lain yang muncul dilingkup Daerah Istimewa Yogyakarta adalah bahwa biasanya peraturan daerah di kota Yogyakarta lebih dahulu terbentuk daripada Peraturan Daerah dari Propinsi, hal tersebut menjadi masalah ketika di pemerintah daerah tingkat kota harus sudah melaksanakan amanat dari Undang-undang yang dibuat oleh pusat dan harus segera membuat peraturan di daerahnya sedangkan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi belum muncul aturannya.
- c. Permasalahan selanjutnya adalah mengenai pembuatan naskah akademik dan draf yang diajukan terlambat sehingga berdampak pada pembahasan rancangan Peraturan Daerah yang terlambat.

Tindak lanjut yang dilakukan untuk menangani permasalahan yang telah disebutkan diatas adalah dengan cara terus melakukan komunikasi yang baik dengan pihak-pihak yang bersangkutan baik dengan pihak pemerintah kota Yogyakarta atau dengan pihak Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan juga mengupdate segala informasi mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. agar Peraturan Daerah yang dihasilkan sesuai dengan Peraturan Pembentukan Perundang-undangan untuk membentuk Peraturan Daerah. Mengenai keterlambatan dalam pengajuan draf maka

seperti yang telah disebutkan diatas bahwa perlunya komunikasi yang baik, baik itu di intern DPRD maupun dengan Pemerintah kota Yogyakarta agar dapat saling mengingatkan satu sama lain jika terjadi keterlambatan.

## **2. Pemerintah Kota Yogyakarta.**

Selanjutnya permasalahan yang ada di pemerintah kota Yogyakarta dalam membentuk Peraturan Daerah adalah :

- a. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dinamikanya sering sekali berganti yaitu peraturan baru muncul tidak lama setelah peraturan lama ditetapkan selain itu perbedaan pengaturan tentang suatu objek oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi antara satu peraturan perundangan-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.
- b. Hal lain yang mengenai permasalahan dalam pembentukan peraturan daerah yaitu Kesiapan SKPD yang tidak sama dimana dalam memahami teknis materi terkadang SDM (Sumber daya manusia) yang kurang begitu menguasai juga terkadang SKDP yang bukan pada bidangnya tetapi ikut membahas rancangan peraturan daerah yang akan dibuat menjadi peraturaan daerah.

Kemudian untuk mengatasi permasalahan yang ada maka pemerintah kota



peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi belum ada, maka pemerintah kota berusaha untuk membuat klusul yang nantinya akan mengacu ke peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan juga dalam membuat klausul tidak hanya mengacu pada satu peraturan perundang-undangan atau dapat diartikan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan satu dengan yang lainnya yang mengatur hal yang sama. Kemudian untuk mengatasi permasalahan intern dalam SKPD menurut narasumber dari bagian hukum pemerintah kota Yogyakarta adalah dengan cara saling berkoordinasi antara tim teknis yaitu dengan cara komunikasi dengan baik untuk membahas rancangan peraturan daerah. Mengenai komunikasi antara eksekutif dan legislative di kota Yogyakarta juga telah berlangsung baik, tidak seperti

11. Bagaimana kondisi komunikasi di daerah lain yang terdapat komunikasi