

NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH INISIATIF DPRD DIY  
TENTANG  
TATA CARA PENYUSUNAN RENCANA PEMBENTUKAN PERATURAN  
DAERAH DAN/ATAU PERATURAN DAERAH ISTIMEWA



SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
TAHUN 2018

# DAFTAR ISI

DAFTAR ISI .....	ii
DAFTAR TABEL.....	iv
DAFTAR BAGAN.....	v
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi masalah.....	10
C. Tujuan dan Kegunaan.....	12
D. Metode.....	13
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....	17
A. Kajian Teoritis.....	17
1. Teori Perundang-undangan .....	17
2. Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah .....	26
3. Perencanaan .....	36
B. Kajian Asas yang Akan Digunakan .....	46
C. Praktik Empiris.....	54
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru .....	94
1. Aspek Kehidupan Masyarakat .....	94
2. Dampak Terhadap Aspek Beban Keuangan.....	99
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT .....	101
A. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 101	
B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	101
C. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta .....	104
D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah .....	104
E. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD .....	105
F. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Tata Cara Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	105

G.	Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota	106
H.	Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	108
I.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah .....	111
J.	Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa yang telah dirubah dengan Perda DIY Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perda Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa .....	116
K.	Perda DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa dan Perda DIY Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perda DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa.....	117
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....		128
A.	Landasan Filosofis .....	128
B.	Landasan Sosiologis .....	135
C.	Landasan Yuridis .....	139
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH .....		142
BAB VI PENUTUP .....		164
A.	Kesimpulan .....	164
B.	Saran .....	166
DAFTAR PUSTAKA .....		167

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Hierarki Peraturan Perundang-undangan dari Masa ke Masa .....	24
Tabel 2.2 Penyusunan Propemperda di DIY Tahun 2013 - 2017 .....	76
Tabel 2.3 Misi I Membangun Peradaban Berbasis Nilai-Nilai Kemanusiaan .....	77
Tabel 2.4 Memperkuat Perekonomian Daerah yang Didukung Dengan Semangat Kerakyatan, Inovatif Dan Kreatif .....	78
Tabel 2.5 Misi III: Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik.	80
Tabel 2.6 Misi IV: Memantapkan Prasarana dan Sarana Daerah .....	81
Tabel 2.7 Keterkaitan Antara Propemperda Dengan RPJMD DIY Tahun 2012 – 2017 .....	82
Tabel 2.8 Sebaran Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2013-2017 .....	87
Tabel 2.9 Target dan Realisasi Propemperda Kab. Sleman Tahun 2013-2017 .....	87
Tabel 2.10 Target dan Realisasi Pembentukan Perda Di Kabupaten Kulonprogo Tahun 2013 - 2017 .....	89
Tabel 2.11 Sebaran Rencana Pembentukan Perda di Kabupaten Gunung Kidul Tahun 2013-2017 .....	90
Tabel 2.12 realisasi pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Gunung Kidul Tahun 2013-2017 .....	91
Tabel 2.13 Target dan Pencapaian Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2014 -2018 .....	93
Tabel 2.14 Revisi Target dan Pencapaian Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2014 -2018 .....	93

## **DAFTAR BAGAN**

Bagan 5.1 BAGAN ALIR : TAHAP TATA CARA RENCANA PEMBENTUKAN PERDA DAN/ATAU PERDAIS 5 (LIMA) TAHUNAN ..	158
Bagan 5.2 BAGAN ALIR: TAHAP RENCANA PEMBENTUKAN PROPEMPERDA .....	159





# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Peraturan daerah (Perda) merupakan instrumen penting bagi daerah untuk melaksanakan kewenangan yang dimilikinya. Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembentukan Perda merupakan kewenangan daerah otonom sebagai pedoman dalam pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksud dipertegas kembali oleh Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perda dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota). Perda memuat materi muatan: a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, Perda dapat juga memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda memiliki kedudukan yang amat penting bagi pelaksanaan otonomi daerah. Bahkan, dengan dimaktubkannya Perda dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, telah mengokohkan posisi perda dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Mengingat peranan Perda yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas.

Pembentukan Perda, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda yang disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Rencana penyusunan Perda sebagaimana dimaksud berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda. Program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Tahapan pembentukan Perda sebagaimana dijelaskan di atas merupakan satu kesatuan tahapan yang memiliki nilai urgensi yang sama. Untuk itu, setiap tahapan perlu dilaksanakan dengan sebaik-baiknya mengingat posisi dan peran Perda sangat penting dalam upaya mewujudkan pembangunan daerah yang terpadu dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.

Perencanaan pembentukan Perda Provinsi, sebagaimana amanat Pasal 32 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dituangkan dalam Program Legislasi Daerah Provinsi (Prolegda Provinsi). Pasca perubahan UU Pemda dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, nomenklatur Prolegda Provinsi diganti menjadi Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Perubahan nomenklatur ini selanjutnya diikuti oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Berdasarkan Pasal 239 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Propemperda disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda.

Propemperda sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Keputusan DPRD. Penyusunan Propemperda harus dilaksanakan secara terencana, terpadu dan sistematis.

Praktik penyusunan Propemperda yang selama ini berjalan dinilai seringkali kurang memperhatikan desain pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Tidak jarang usulan pembentukan Perda muncul tiba-tiba tanpa didasarkan pada landasan argumentasi yang kuat mengenai perlunya pembentukan sebuah Perda. Hasilnya, banyak sekali Perda yang sudah disahkan justru sulit atau bahkan tidak dapat diimplementasikan. Bahkan, tidak sedikit peraturan daerah yang sudah disahkan justru tidak dapat diimplementasikan dengan baik.

Selain itu, pada beberapa daerah, penyusunan Propemperda kurang mencerminkan prinsip koordinasi antara pemerintah daerah dan DPRD. Sehingga, tidak jarang ditemukan kondisi bahwa usulan DPRD harus selalu menjadi prioritas sementara usulan dari pemerintah daerah kurang mendapat tempat yang baik.

Problem di atas terjadi dalam penyusunan Propemperda yang bersifat tahunan. Hal ini terjadi karena tidak adanya perencanaan pembentukan perda yang bersifat jangka panjang. Perencanaan pembentukan perda yang bersifat jangka panjang menjadi penting dalam rangka mendukung pembangunan daerah yang telah ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka panjang dan menengah di masing-masing daerah.

Pada konteks DIY, ditemukan beberapa permasalahan dalam penyusunan Perda, seperti: *Pertama*, penyusunan rancangan peraturan daerah tanpa perencanaan yang jelas. Penyusunan peraturan daerah pada beberapa kasus tidak terkait dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM) atau sesuai dengan Renstra Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

*Kedua*, judul-judul yang diusulkan baik oleh OPD (eksekutif) maupun DPRD seringkali tidak diikuti oleh dasar argumen yang jelas. Usulan seringkali tiba-tiba muncul tanpa ada pencermatan secara komprehensif mengenai inti permasalahan yang dihadapi. Seringkali permasalahan yang timbul dan diusulkan diatur di dalam suatu Perda sejatinya tidak menuntut pembentukan Perda melainkan hanya berupa implementasi dari peraturan yang sudah ada. Atau, sesungguhnya penyelesaian permasalahannya cukup dengan peraturan gubernur.

*Ketiga*, perumusan judul rancangan peraturan daerah seringkali tidak sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Provinsi. Hal ini tidak sejalan dengan syarat formil pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

*Keempat*, beberapa perda tidak dapat diimplementasikan karena adanya beberapa sebab. DPRD DIY saat ini sedang melakukan review atas beberapa perda yang sudah pernah dibuat yang salah satunya untuk melihat efektifitas implementasinya.

*Kelima*, DPRD dan OPD kesulitan untuk mengusulkan judul raperda yang sesungguhnya dibutuhkan karena tidak adanya acuan. Selama ini usulan yang muncul belum didasarkan pada acuan yang baku.

*Keenam*, seringkali target pembahasan raperda yang sudah ditetapkan dalam Propemperda tidak tercapai sehingga dilakukan perubahan Propemperda. Penyebab utama tidak terselesaikannya target Propemperda karena banyaknya judul raperda yang menjadi target penyelesaian baru disusun Naskah Akademik dan Drafnya di tahun dimana judul tersebut ditargetkan untuk dibahas dan ditetapkan, sehingga praktis banyak Raperda yang ketika akan dibahas ternyata belum siap.

Untuk mengantisipasi hal-hal di atas, sebenarnya Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia sudah menyiapkan perangkat hukumnya. Pada tahun 2015 Kementerian Dalam Negeri telah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri mengenai pedoman pembentukan produk hukum daerah yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri 80/2015). Pasal 16 ayat (3) Permendagri 80/2015 menegaskan bahwa mengenai tata cara penyusunan Propemperda provinsi diatur dengan perda provinsi.

Berdasarkan hal di atas, maka sesungguhnya landasan yuridis mengenai perlunya pembentukan peraturan daerah yang secara spesifik mengatur mengenai tatacara penyusunan Propemperda sudah ada. Hanya saja, Peraturan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud belum secara detil menjelaskan hal apa saja yang harus diatur di dalam perda mengenai tata cara penyusunan Propemperda dimaksud. Selain itu, baik di dalam undang-undang maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri dimaksud juga tidak mengatur secara spesifik mengenai pedoman penyusunan perencanaan pembentukan perda yang bersifat jangka panjang. Beberapa peraturan perundang-undangan dimaksud juga belum secara tegas mengakomodir mekanisme penyusunan perencanaan jangka panjang untuk peraturan daerah istimewa (perdais).

Berdasarkan hal di atas pula, pembentukan peraturan daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai tatacara penyusunan program pembentukan peraturan daerah dan peraturan daerah istimewa memiliki beberapa urgensi. *Pertama*, secara filosofis. Otonomi adalah tatanan yang berkaitan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.<sup>1</sup> Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah dapat menuangkan kedalam Perda.

---

<sup>1</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009. hlm. 84.

Namun demikian, dalam penuangan tersebut tentu harus didasarkan pada skala prioritas daerah. Oleh karenanya, kehadiran perda yang mengatur tata cara penyusunan Propemperda menjadi niscaya sebagai pedoman (*guidance*) penentuan prioritas perda yang akan disusun oleh daerah.

Melalui perda tentang tata cara Propemperda, maka akan menjadi pintu gerbang awal untuk menyeleksi rancangan peraturan daerah (raperda) agar selaras dengan 5 (lima) komponen pembangunan hukum, yaitu:

1. Hukum nasional atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Otonomi daerah dan tugas pembantuan
3. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).
4. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD).
5. Aspirasi masyarakat yang diimban oleh daerah.<sup>2</sup>

Adanya skala prioritas dalam pembangunan hukum tersebut, maka diharapkan daerah dapat mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>3</sup> Secara konseptual pengertian kata baik (*good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman, yaitu: *pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; *kedua*, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan istilah *governance* di sini diartikan sebagai mekanisme, praktik, dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Menurut konsep *governance*,

---

<sup>2</sup>Michael A. Pangemanan, "Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrumen Perencanaan Dalam Mengarahkan dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah", *Lex Privatum*, Vol. IV No. 8 (Okt-Nov 2016). hlm. 27.

<sup>3</sup>Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Mandar Maju, Bandung, 2004. hlm. 3 dan 9 juga dalam Murtir Jeddawi, *Negara Hukum Good Governance dan Korupsi di Daerah*, Total Media, Yogyakarta, 2011. hlm. 25.

pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan dalam segala hal. Dengan demikian, peran pemerintah sebagai pembangun atau penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta sehingga pihak ini dapat ikut berperan aktif memajukan lingkungan yang terbuka tersebut. Kemudian, berbicara tentang penerapan *good governance* pada sektor publik tidak dapat lepas dari visi Indonesia masa depan yaitu fokus terhadap tujuan pembangunan pemerintahan daerah yang baik. Pemerintah daerah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, memiliki beberapa tugas mewujudkan tujuan negara yaitu: Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; Memajukan kesejahteraan umum; Mencerdaskan kehidupan bangsa; Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>4</sup> Sebagai upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, daerah diharuskan memiliki pedoman dalam hal penyusunan program pembentukan peraturan daerah.

Selain itu, pedoman penyusunan Propemperda sejatinya secara filosofis sejalan dengan esensi Negara hukum yang dianut bangsa Indonesia sebagaimana termaktub di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Di dalam konsepsi Negara hukum, segala tindakan pemerintah dan masyarakat harus didasarkan pada hukum. Pembentukan Perda yang diawali dengan penyusunan Propemperda yang terpola, terpadu dan terencana merupakan salah satu manifestasi mewujudkan cita Negara hukum Indonesia. Karena, melalui pembentukan Perda yang terpola, terpadu, dan terencana akan dihasilkan Perda yang betul-betul memenuhi kebutuhan hukum masyarakat,

---

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

*Kedua*, secara yuridis. Pasal 18 ayat (6) UUD NRI telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk membuat peraturan daerah. Namun demikian, dalam proses pembentukannya tidak boleh menyimpang dari garis prioritas pembangunan daerah baik jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang. Guna mengikuti garis prioritas tersebut, maka diperlukan suatu cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuknya. Berdasarkan amanat Pasal 16 ayat (3) Permendagri 80/2015, maka tata cara penyusunan Propemperda harus diatur lebih lanjut dalam perda. Dalam konteks itu, maka sesungguhnya daerah mempunyai kebutuhan untuk membuat suatu peraturan daerah yang merupakan pelaksanaan atas amanat Pasal 16 ayat (3) Permendagri 80/2015 di atas. Adanya perda yang dapat menjamin penyusunan Propemperda yang disusun secara baku diharapkan dapat menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah. Pada akhirnya, pedoman dimaksud akan mengantarkan pembentukan perda sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Selanjutnya dalam pembentukan peraturan, baik undang-undang maupun perda, adalah hadirnya syarat formil dan materil. Sebagaimana ditegaskan Bagir Manan,<sup>5</sup> bahwa syarat materil adalah berkenaan dengan keharusan diejawantahkannya berbagai asas peraturan perundang-undangan. Sementara syarat formil, berkenaan dengan mekanisme, tata cara atau proses pembentukan peraturan yang tidak boleh dilewati dari setiap tahapan pembentukan. Apabila melihat konstruksi Pasal 1 angka 10 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, <sup>6</sup> yang kemudian

---

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 3.

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 10 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menyebutkan bahwa Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan

dikaitkan dengan Pasal 32, Pasal 56, Pasal 75, Pasal 86 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka tahapan dalam pembentukan perda meliputi 5 (lima) tahapan, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, dan pengundangan. Oleh karena itu, ketentuan pasal *a quo* dapat dipahami bahwa pembentukan perda harus diawali terlebih dahulu perencanaan yang sistematis. Dengan mengacu pada pendapat Bagir Manan tersebut, maka tahapan yang dimaksud merupakan syarat formil dalam tahapan pembentukan perda (karena masuk pada tahapan perencanaan), sehingga merupakan keniscayaan untuk diwujudkan dalam lingkup pembentukan perda.

*Ketiga*, secara sosiologis. Praktiknya, penyusunan Propemperda belum secara optimal melibatkan masyarakat secara memadai. Padahal, masyarakat merupakan pemilik kedaulatan terlebih kedaulatan dalam perencanaan sebuah produk hukum di daerah. Pembentukan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda akan memberikan kepastian hukum mengenai bagaimana pola perencanaan pembentukan peraturan daerah dilaksanakan serta sejauhmana peran masyarakat dapat dilakukan. Di luar itu, pembentukan perda tentang tata cara penyusunan propemperda juga merupakan kebutuhan hukum yang ada di masyarakat DIY. Hal ini karena setiap saat, dinamika kehidupan masyarakat di DIY membutuhkan panduan berupa peraturan daerah terutama yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan hukum daerah melalui pembentukan peraturan daerah.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka rencana pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Tatacara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Istimewa menjadi penting. Dengan

---

Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

disusunnya raperda tersebut, diharapkan dapat menjadi solusi dari berbagai permasalahan perencanaan peraturan daerah dan peraturan daerah istimewa di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Di samping itu, pembentukan Perda ini diharapkan menghasilkan pedoman yang pasti, baku, standar, sistematis dan terencana, sehingga dapat mewujudkan kepastian hukum dalam melakukan perencanaan pembentukan peraturan daerah dan/atau peraturan daerah istimewa yang baik. Dengan dijaminnya kepastian hukum tersebut, maka akan memberikan dampak positif dalam mewujudkan pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang baik dan menciptakan pembangunan yang berkesinambungan (*sustainable development*).

## **B. Identifikasi masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, tim Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa menemukan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Belum dirumuskannya pedoman mengenai indikator penentuan prioritas dalam penyusunan rancangan peraturan daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa. Pedoman ini penting mengingat penyusunan peraturan daerah semestinya merupakan satu rangkaian dengan perencanaan pembangunan yang sudah disusun. Untuk itu, perlu dirumuskan mengenai indikator-indikator dimaksud di dalam peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa.
2. Belum ada panduan untuk merumuskan judul-judul di dalam rancangan peraturan daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa. Perumusan judul yang tepat berkaitan dengan aspek kewenangan yang dimiliki oleh Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu, panduan menentukan judul juga penting

- untuk memastikan bahwa rancangan peraturan daerah yang diusulkan memang betul-betul dibutuhkan sehingga dapat diimplementasikan dengan baik.
3. Seringkali target pembahasan raperda yang sudah ditetapkan dalam Propemperda tidak tercapai sehingga dilakukan perubahan Propemperda. Penyebab utama tidak terselesaikannya target Propemperda karena banyaknya judul raperda yang menjadi target penyelesaian baru disusun Naskah Akademik dan Drafnya di tahun dimana judul tersebut ditargetkan untuk dibahas dan ditetapkan, sehingga praktis banyak Raperda yang ketika akan dibahas ternyata belum siap.
  4. Beberapa perda mati suri dalam artian tidak bisa dilaksanakan/tidak implementatif karena berbagai sebab. Perda dan/atau perdais yang tidak dapat dilaksanakan bertentangan dengan amanat Pasal 5 huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Penjelasan Pasal 5 huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
  5. Selain pedoman penyusunan perencanaan pembentukan peraturan daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa untuk jangka 1 tahunan (Propemperda), Daerah Istimewa Yogyakarta juga belum memiliki pedoman penyusunan peraturan daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa yang bersifat jangka panjang (5 tahunan).

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

Berdasarkan permasalahan yang dirumuskan di atas, tim Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa merumuskan tujuan penulisan Naskah Akademik ini sebagai berikut:

1. Untuk merumuskan pedoman mengenai indikator penentuan prioritas dalam penyusunan rancangan peraturan daerah.
2. Untuk merumuskan panduan dalam merumuskan judul-judul di dalam rancangan peraturan daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa.
3. Untuk memastikan waktu penyelesaian peraturan daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa yang sudah disepakati masuk propemperda dan perencanaan 5 tahunan dengan memberikan amanat kepada inisiator rancangan peraturan daerah untuk menyusun naskah akademik dan rancangan peraturan daerah sebelum masuk masa sidang pembahasan.
4. Untuk memastikan tidak ada lagi peraturan daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa yang tidak dapat dilaksanakan.

Dari tujuan yang sudah ditentukan di atas, diharapkan akan berakhir pada:

1. Adanya mekanisme yang ideal di dalam penyusunan Propemperda dan perencanaan 5 tahunan agar menghasilkan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa yang berkualitas dan sinkron serta harmonis dengan peraturan perundang-undangan lain.
2. Adanya rumusan model keterlibatan setiap *stakeholder* dalam penyusunan Propemperda dan perencanaan 5 tahunan yang

efektif dalam rangka mendukung terbentuknya peraturan daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa yang partisipatif.

Adapun kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan rancangan peraturan daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa. Diharapkan Naskah Akademik ini menjadi acuan baik dalam perumusan redaksional norma maupun sampai dengan pembahasan norma dalam forum di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **D. Metode**

Penyusunan Naskah Akademik ini merupakan aktifitas penelitian/riset dengan jenis penelitian yuridis-empiris dan yuridis-normatif. Metode yuridis – empiris (*law in action*) adalah merupakan penelitian hukum yang melihat gejala-gejala hukum yang terjadi di masyarakat, apakah hukum berfungsi sebagaimana diharapkan, apakah hukum efektif diterapkan di masyarakat, atau apakah suatu peristiwa yang terjadi di masyarakat tidak dapat diselesaikan karena tidak ada hukumnya, dan sebagainya. Metode penelitian ini disebut juga dengan metode penelitian hukum sosiologis. Oleh karena itu, data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data empirik atau data lapangan yang dapat digali dengan melakukan wawancara dengan berbagai pihak yang relevan, kuesioner, survei, dan *focus group discussion* (FGD). Sementara penelitian yuridis - normatif dilakukan dengan mengkaji norma-norma yang terdapat pada berbagai peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, maupun produk hukum lainnya.

Sumber data dalam penyusunan naskah akademik ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer pada penelitian akademik ini berupa wawancara dan FGD. Pihak-pihak yang diharapkan memberikan informasi sebagai data primer ini antara lain:

1. Biro Hukum Pemerintah Daerah DIY;
2. Bagian Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta;
3. Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Sleman;
4. Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Bantul;
5. Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Kulon Progo;
6. Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul;
7. Sekretariat DPRD DIY;
8. Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta,
9. Sekretariat DPRD Kabupaten Sleman,
10. Sekretariat DPRD Kabupaten Bantul,
11. Sekretariat DPRD Kabupaten Kulon Progo,
12. Sekretariat DPRD Kabupaten Gunung Kidul,
13. Kepala Kantor Wilayah Kemenkumham DIY, dan
14. pihak-pihak terkait lainnya.

Sementara data sekunder yang digunakan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dengan perincian sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang antara lain dan tidak terbatas meliputi:
  - a. Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945.
  - b. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.
  - c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  - d. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
  - e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

- f. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  - g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
  - h. Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Daerah Istimewa.
  - i. Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Produk Hukum DPRD.
2. Bahan hukum sekunder berupa bahan-bahan kepustakaan yang meliputi: buku-buku referensi, pendapat ahli, doktrin dan bahan-bahan lain.
  3. Bahan hukum tersier yang berupa kamus dan ensiklopedia.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturanperundang-undangan, pendekatan historis, pendekatan perbandingan, dan pendekatan konseptual. Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan yang menggunakan hierarki norma hukum, asas-asas hukum, dan norma-norma hukum.

Sedangkan pendekatan historis adalah pendekatan sejarah hukum, bagaimana terbentuknya suatu hukum dari waktu ke waktu, bagaimana hukum diatur pada masa lampau, bagaimana isinya, dan mengapa hukum dipatuhi atau dilanggar, dan sebagainya. Pendekatan perbandingan adalah pendekatan dengan membandingkan hukum yang berlaku suatu daerah dengan daerah lainnya, bagaimana pengaturannya, apa saja yang diatur, mengapa hal itu diatur, dan sebagainya. Di samping itu, juga dapat berupa membandingkan putusan-putusan pengadilan. Pendekatan konseptual dipergunakan manakala aturannya hukumnya belum ada, tidak jelas, multi tafsir, atau terjadi dualisme hukum, sehingga perlu dibangun sebuah konsep

baik di dalam penelitian maupun untuk memecahkan masalah (*law of problem solving*).

## **BAB II**

# **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

### **A. Kajian Teoritis**

#### **1. Teori Perundang-undangan**

Secara umum, teori dapat diartikan sebagai sistem dari tata hubungan yang logik dan definatorik di antara pemahaman-pemahaman. Dalam pengertian yang lebih konkrit, teori ialah sistem pernyataan-pernyataan, pendapat-pendapat, dan pemahaman-pemahaman yang logik dan saling berkaitan mengenai suatu bidang kenyataan, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan penarikan hipotesis yang dapat diuji padanya.<sup>7</sup> Teori dalam kata “Teori Perundang-undangan” adalah sekumpulan pemahaman-pemahaman, titik-titik tolak, dan azas-azas yang saling berkaitan, yang memungkinkan seseorang memahami lebih baik terhadap sesuatu yang didalamnya.<sup>8</sup> Selain itu, istilah teori perundang-undangan menunjuk kepada cabang, bagian, segi, atau sisi dari ilmu pengetahuan di bidang perundang-undangan, yang bersifat kognitif terutama mengenai serangkaian pemahaman-pemahaman dasarnya. Senada dengan itu, Burkhardt Krems juga menyatakan bahwa teori perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) ini berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian (*begripsvorming* dan *begripsverheldering*), dan bersifat kognitif (*erklarungsorienteir*).<sup>9</sup>

Teori perundang-undangan ini merupakan cabang atau sisi dari ilmu pengetahuan perundang-undangan, yang bersifat kognitif dan

---

<sup>7</sup>J. Gijssets & M. van Hoecke, *Wat is Rechtsteorie?*, Antwerpen : Kluwer, 1982, hlm. 134 dikutip kembali oleh A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman)*, 1992, hlm. 3.

<sup>8</sup>*Ibid.*

<sup>9</sup>Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 1 (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Kanisius, 2007, hlm. 8.

berorientasi pada upaya memperoleh kejelasan dan kejernihan pemahaman. Kata perundang-undangan memiliki dua pengertian, yaitu keseluruhan peraturan-peraturan negara (peraturan perundang-undangan sebagai produk) dan proses kegiatan pembentukan peraturan-peraturan tersebut (peraturan perundang-undangan sebagai proses).

#### **a. Pengertian**

Istilah perundang-undangan di Indonesia pertama kali dicetuskan oleh A. Hamid S. Attamimi pada tahun 1975 yang lebih dikenal dengan ilmu atau teoripengetahuan perundang-undangan. Ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungswissenschaft*) adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan-peraturan negara dan proses kegiatan pembentukan peraturan-peraturan tersebut.<sup>10</sup> Menurutny, peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara, di tingkat pusat dan di tingkat daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, seperti yang bersifat atribusi<sup>11</sup> maupun yang bersifat seperti delegasi<sup>12</sup> serta dibentuk dengan prosedur tertentu, berlaku umum dan mengikat bagi rakyat dan biasanya disertai sanksi.<sup>13</sup>

Peraturan perundang-undangan secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusian ataupun delegasian

---

<sup>10</sup>A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman)*. 1992, hlm. 4.

<sup>11</sup>Atribusi, apabila UUD atau UU (dalam arti formal) memberikan kepada suatu badan dengan kekuasaan sendiri dan tagging jawab sendiri (mandiri) wewenang membuat/membentuk peraturan perundang-undangan.

<sup>12</sup>Delegasi, apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (wewenang atributif) menyerahkan (*overdragen*) kepada suatu badan untuk atas kekuasaan dan tanggungjawab sendiri wewenang untuk membuat/membentuk peraturan perundang-undangan

<sup>13</sup>Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengatur dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV), Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 317.

undang-undang. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan maka yang tergolong peraturan perundang-undangan di Indonesia ialah undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

P.J.P Tak memberikan definisi singkat mengenai peraturan perundang-undangan, yakni setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Sedangkan Menurut Bagir Manan <sup>14</sup>, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 1) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum
- 2) Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan
- 3) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak umum, artinya tidak mengatur atau ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu
- 4) Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain : *de supranationale algemeen verbindende voorschriften, wet, AmvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale staten verordeningen.*

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat

---

<sup>14</sup> Bagir Manan, "Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional" (makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994), hal 1-3, yang dikutip kembali oleh Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan..., Op.Cit.*, hlm. 10.

yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

#### **b. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, Burkhardt Krems menyebutkan dengan istilah *Staatsliche Rechtssetzung*, dalam pembentukan peraturan itu menyangkut:<sup>15</sup>

1. isi peraturan (*inhalt der regelung*);
2. bentuk dan susunan peraturan (*form der regelung*);
3. metode pembentukan peraturan (*metode der ausarbeitung der regelung*); dan
4. prosedur dan proses pembentukan peraturan (*verfahren der ausarbeitung der regelung*).

Oleh karena itu, berdasarkan empat hal di atas, maka asas bagi pembentukan perundang-undangan negara akan meliputi asas-asas hukum yang berkaitan dengan itu. Selain itu, Paul Scholten mengemukakan bahwa, sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel te veel zeide*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan subsumsi atau pengelompokan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena itu terlebih dulu perlu dibentuk isi yang lebih konkrit. Dengan kata

---

<sup>15</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan...., Op.Cit.*, hlm. 300. Lihat juga dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 2 (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Cetakan keempat, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm. 226.

lain asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas tersebut.<sup>16</sup>

Terkait dengan berbagai asas yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, I.C. van der Vlies dalam bukunya *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving* mengatakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik terbagi dua yakni: asas-asas formal dan material Asas –asas yang formal meliputi:

- 1) asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- 2) asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- 3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- 4) asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- 5) asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Adapun Asas-asas yang material meliputi:<sup>17</sup>

- 1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel vanduidelijke terminology en duidelijke sistematiek*);
- 2) Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkeheidsbeginsel*);
- 4) Asas kepastiam hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van deindividuele reshtsbedeling*).

A. Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut: a) Cita Hukum Indonesia; b) Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan c) Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi;

---

<sup>16</sup>Paul Scholten, *Handleiding toot de boefening van het Nederlandsch Burgerlijk Recht, Algemeen deel*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1954, hal. 83-84, seperti dikutip kembali oleh A . Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan.*, *Ibid*, hlm. 302.

<sup>17</sup> I.C. Van der Vlies, *Het Wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, s-Gravenhage: Vuga 1948, hlm. 186 seperti yang dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan....*, *Ibid*. hlm. 330

dan Asas-asas lainnya. Dengan demikian, asas-asas pembentukan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh:<sup>18</sup>

- 1) Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita (*idee*), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”);
- 2) Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma);
- 3) asas-asas Negara Berdasar Atas Hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*); b) asas-asas Pemerintahan Berdasarkan Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Selain asas-asas di atas, terdapat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut lainnya, yang meliputi:<sup>19</sup>

- 1) Asas tujuan yang jelas;
- 2) Asasperlunya pengaturan;
- 3) Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- 4) Asasdapatnya dilaksanakan;
- 5) Asas dapatnya dikenali;
- 6) Asas perlakuan yang samadalam hukum;
- 7) Asas kepastian hukum;
- 8) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaanindividual.<sup>20</sup>

Attamimi juga membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut ke dalam asas-asas formal dan material, yang meliputi:<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Ibid.* hlm. 344-345 dikutip kembali oleh Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang...., Op. Cit.* hlm. 254-256.

<sup>19</sup>*Ibid.*

<sup>20</sup>*Ibid.*

- 1) Asas-asas formal, dengan perincian:
- 2) Asas tujuan yang jelas;
- 3) Asas perlunya pengaturan;
- 4) Asas organ/lembaga yang tepat;
- 5) Asas materi muatan yang tepat;
- 6) Asas dapatnya dilaksanakan; dan
- 7) Asas dapat dikenali; dan
- 8) Asas-asas material, dengan perincian:
- 9) Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
- 10) Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
- 11) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum; dan
- 12) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan tentang berbagai macam asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan<sup>22</sup>; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat<sup>23</sup>; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan<sup>24</sup>; d. dapat dilaksanakan<sup>25</sup>; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan<sup>26</sup>; f. kejelasan rumusan<sup>27</sup>; dan g. keterbukaan<sup>28</sup>. Mengacu pada asas-asas

---

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup> bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

<sup>25</sup> bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

<sup>26</sup> bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan

pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang baik tersebut, diharapkan dapat tercapainya atau terbentuknya peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat mencapai tujuan secara optimal dalam pembangunan hukum di Negara Republik Indonesia.

**c. Jenis dan Hirarki Peraturan Perundang-undangan**

Jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. 4 perkembangan terakhir dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

**Tabel 2.1**  
**Hierarki Peraturan Perundang-undangan dari Masa ke Masa**

<b>Menurut Tap MPRS No.XX/MPRS /1966</b>	<b>Menurut Tap MPR No.III/MPR/ 2000</b>	<b>Menurut UU Nomor 10 Tahun 2004</b>	<b>Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011</b>
1. UUD 1945 2. Ketetapan MPRS/MPR 3. UU/Perppu 4. Peraturan Pemerintah 5. Keputusan Presiden 6. Peraturan-peraturan pelaksana lainnta, seperti: - Peraturan Menteri - Instruksi Menteri, dan lain-lain	1. UUD 1945 2. Ketetapan MPR 3. UU 4. Perppu 5. Peraturan Pemerintah 6. Keputusan Presiden 7. Peraturan Daerah	1. UUD 1945 2. UU/Perppu 3. Peraturan Pemerintah 4. Peraturan Presiden 5. Peraturan Daerah - Perda Provinsi - Perda Kabupaten/Kota - Peraturan Desa	1. UUD 1945 2. Tap MPR 3. UU/Perppu 4. Peraturan Pemerintah 5. Peraturan Presiden 6. Perda - Provinsi - Kab/Kota

*Sumber: Dokumen Tim Penyusun*

Berdasarkan tabel tersebut, terdapat beberapa perbedaan, misalnya: Keputusan Presiden berdasarkan TAP Nomor XX/MPRS/1966 dan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, sedangkan

---

pengundangan bersifat transparan dan terbuka, Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004 maupun UU Nomor 12 tahun 2011 tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan. Perbedaan lainnya misalnya terkait dengan eksistensi TAP MPR, menurut TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, TAP MPR Nomor III/MPR/2000, dan UU Nomor 12 Tahun 2011 TAP MPR termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, sedangkan menurut UU Nomor 10 Tahun 2004 tidak.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Lebih lanjut ayat (2) mengatur bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebut. Selain Pasal 7, Pasal 8 mengatur jenis Peraturan Perundang-undangan di luar yang diatur dalam Pasal 7 tersebut. Pasal 8 ayat (1) mengatur bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Lebih lanjut ayat (2) mengatur bahwa Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

## **2. Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah**

Pembahasan terkait otonomi daerah tidak bisa terlepas dari bentuk negara yang dianut oleh suatu negara. Merujuk sejarah, bentuk Negara Kesatuan yang diterapkan oleh Indonesia adalah bentuk negara yang paling tepat untuk menjadi wadah ide persatuan. Negara Kesatuan dianggap paling cocok untuk mewartakan kemajemukan yang ada di Indonesia. Kemajemukan tersebut antara lain adalah kemajemukan agama, budaya, suku, ras, dan lain sebagainya. Bentuk negara Kesatuan ini dipertegas dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.<sup>29</sup>

Kemudian, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.<sup>30</sup> Penegasan yang demikian, dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota.<sup>31</sup> Adanya pembagian daerah tersebut mempunyai keterkaitan dengan wilayah NKRI yang luas dan membentang dari Sabang sampai Merauke.

---

<sup>29</sup> Lihat dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>30</sup> Lihat dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>31</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, Op., Cit.. 49.

Rangkaian sejarah dan penegasan bentuk Negara Kesatuan dalam UUD NRI 1945 mempunyai makna, bahwa dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih negara kesatuan, tetapi di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah diseluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur NKRI. Dengan perkataan lain, bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat.<sup>32</sup>

Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan salah satu amanat reformasi. Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.<sup>33</sup> Bagi masyarakat, penyelenggaraan otonomi daerah merupakan peluang sekaligus kesempatan untuk memajukan daerah. Selain itu, dampak dari adanya otonomi daerah, masyarakat dapat menentukan sendiri pemimpin di daerah masing-masing.

Sejarah ketatanegaraan RI sudah sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan negara pemerintahan negara. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan pula sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar

---

<sup>32</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm.79.

<sup>33</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah...*, *Op.Cit.*, hlm. 84.

memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Tidak kalah penting, otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan.<sup>34</sup>

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsep otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).<sup>35</sup> C.W van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>36</sup> Dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>37</sup>

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi kenegaraan.<sup>38</sup> Lebih jauh, Bhenyamin Hoessein mengartikan otonomi hampir paralel dengan pengertian “demokrasi”, yaitu pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-

---

<sup>34</sup>Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 3.

<sup>35</sup>Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm 409-410

<sup>36</sup>M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Cet 2, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 161.

<sup>37</sup>Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Republik Indonesia 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>38</sup>Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *Op.Cit.* hlm. 24.

lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar pemerintah pusat. Bahkan otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind, coadministration*), sebab baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya, sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan.

Indonesia dengan wilayahnya yang sangat luas dan jumlah penduduknya yang banyak serta tingkat heterogenitas yang begitu kompleks, tentu tidak mungkin pemerintah pusat dapat secara efektif menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan tanpa melibatkan perangkat daerah dan menyerahkan beberapa kewenangannya kepada daerah otonom. Untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dimaksud, salah satunya diperlukan desentralisasi<sup>39</sup> di samping dekonsentrasi. Hal ini ditegaskan oleh Bagir Manan, mengingat kenyataan wilayah negara kemajemukan baik suku, agama, ras, dan golongan dan hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, dalam perumahan negara kesatuan Indonesia merdeka, perlu dibangun sendiri penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai, yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.<sup>40</sup>

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk; (1) negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan

---

<sup>39</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hlm. 33.

<sup>40</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...*, *Op.Cit.* hlm. 24.

segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.<sup>41</sup>

L.J. van Apeldoorn, mengatakan: "...suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri."

Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu telah ditetapkan dalam konstitusi, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.<sup>42</sup> Alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.

C. F. Strong mengatakan ada dua ciri mutlak melekat pada negara kesatuan, yaitu: (1) adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan (2) tidak adanya badan badan lainnya yang berdaulat.<sup>43</sup> Menurut Van der Pot, setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai

---

<sup>41</sup>Abdurrahman (Editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm. 56.

<sup>42</sup>Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm. 52.

<sup>43</sup>Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan..., Op.Cit.*, hlm. 25.

dekonsentrasi. Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan di tingkat lebih rendah yang bersifat mandiri dan otonom.<sup>44</sup>

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:<sup>45</sup> *Pertama*, urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.<sup>46</sup>

Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara Pusat dan Daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama.<sup>47</sup> R. Kresna menyebut dengan istilah “kewenangan mengatur rumah tangga”. Bagir Manan menyebut dengan istilah

---

<sup>44</sup>*Ibid.*

<sup>45</sup>Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...*, *Op.Cit.*, hlm. 37.

<sup>46</sup>*Ibid.*

<sup>47</sup>Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan...*, *Op.Cit.*, hlm. 46.

“sistem rumah tangga daerah”. Josef Riwu Kaho memberi istilah “sistem”. Moh. Mahfud MD memakai istilah “asas otonomi”. Meskipun istilah yang dipergunakan berbeda-beda, tetapi mereka berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, material dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah.

Menurut R. Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud MD, terdapat beberapa sistem/asas rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, material dan nyata atau riil.<sup>48</sup> Namun selain tiga sistem rumah tangga daerah sebagaimana disebutkan oleh Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud MD tersebut, menurut Josef Riwu Kaho masih ada sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab.<sup>49</sup> Demikian pula menurut S.H Sarundajang,<sup>50</sup> setidaknya terdapat 5 (lima) macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia, yakni: otonomi organik,<sup>51</sup> formal, material atau substantif, riil, dan terakhir nyata, bertanggung jawab serta dinamis.

Visi otonomi daerah itu sendiri dapat dirumuskan dalam 3 ruang lingkup interaksinya yang utama: politik, ekonomi, serta sosial dan budaya. Di bidang politik, karena otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintah yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung jawaban

---

<sup>48</sup>*Ibid.*

<sup>49</sup>Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hlm. 15-19.

<sup>50</sup>S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 76-82.

<sup>51</sup>Yang dimaksud dengan otonomi organik adalah keseluruhan urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonomi daerah atau daerah otonom. *Ibid.*

publik. Demokratisasi pemerintah juga berarti transparansi kebijakan. Artinya, untuk setiap kebijakan yang diambil, harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa biayanya, siapa yang akan diuntungkan, apa resikonya, dan siapa yang harus bertanggung jawab jika kebijakan itu gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintah yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karir politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di lain pihak terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitasi investasi, memudahkan proses perijinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu. Sedangkan di bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya. Perlu digarisbawahi bahwa otonomi memungkinkan terlaksananya *bottom up planning* secara signifikan dan mengikis rantai birokrasi yang dirasakan sangat menghambat pelayanan kepada masyarakat. Otonomi juga akan dapat memberdayakan partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pelaksanaan pembangunan. Sehingga pembangunan

akan berjalan sesuai dengan kebutuhan di daerahnya.<sup>52</sup> Otonomi daerah ini merupakan fenomena politis yang sangat dibutuhkan dalam era globalisasi (penjagadan, penduniaan) dan demokrasi, apalagi jika dikaitkan dengan tantangan masa depan memasuki era perdagangan bebas yang antara lain ditandai dengan tumbuhnya berbagai bentuk kerjasama regional, perubahan pola atau sistem informasi global.<sup>53</sup> Melalui otonomi daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah.<sup>54</sup>

Dengan adanya otonomi daerah yang dapat memberdayakan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan tentu menjadi esensi bagi adanya otonomi daerah dan demokratisasi di Indonesia. Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila, *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategori dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.<sup>55</sup> Otonomi luas bisa bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah

---

<sup>52</sup>H. Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2003, hlm. 5.

<sup>53</sup>H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 7.

<sup>54</sup>*Ibid.*

<sup>55</sup>Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...*, *Op.Cit.*, hlm. 37.

tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.<sup>56</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, ada tiga hubungan kewenangan antara pusat dengan daerah. *Pertama*, ialah Desentralisasi yaitu penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. *Kedua*, dekonsentrasi yaitu pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Yang kemudian dimaksud dengan instansi vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi. *Ketiga*, tugas pembantuan yaitu penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Ketiga hubungan kewenangan antara pusat dan daerah di atas tentu harus dilakukan dengan tetap mengacu pada batasan yang telah diatur dalam pasal 18A ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa "*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah*".

---

<sup>56</sup>*Ibid.*

Selain itu juga dalam batasan Pasal 18B ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Adapun Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah yang ditetapkan sebagai daerah istimewa. Artinya, hubungan kewenangan antara pusat dengan Daerah Istimewa Yogyakarta harus dilakukan dalam koridor keistimewaan yang dimiliki oleh DIY.

### **3. Perencanaan**

DIY membutuhkan program pembentukan peraturan daerah sehubungan dengan adanya kebutuhan pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2014 jo Permendagri No. 80 Tahun 2015<sup>57</sup>. Hal ini juga dimaksudkan secara simultan sebagai penyiapan produk hukum melalui kegiatan penyusunan Naskah Akademik dan Ranperda Propemperda sebagai kesiapan pelaksanaan Perda tentang Pembentukan Perda di DIY yang pada tahun legislasi berjalan ini sudah harus direalisasikan sebagai pelaksanaan perbaikan dan harmonisasi produk hukum untuk penggantian Perda Nomor 7 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Produk Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY.

Penyusunan program pembentukan perda sebagai produk hukum daerah sangat penting. Ini merupakan merupakan pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas perbantuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah. Penyusunan Propemperda ini merupakan proses perencanaan dalam siklus penyelenggaraan kebijakan publik di DIY. Oleh karenanya perlu dijalankan secara terencana, terpadu, dan sistematis yang berdasar

---

<sup>57</sup> Merupakan perubahan peraturan perencanaan pembentukan peraturan daerah dari prolegda menjadi propemperda yang secara yuridis dan empiris memerlukan perencanaan program pembentukan perda sebagaimana ketentuan UU No. 23 Tahun 2014, sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah bagi Provinsi DIY. Hal ini dimaksudkan pula sebagai bagian dari harmonisasi implementasi program yang lebih sesuai untuk pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011.

telaah teoritis, yang berpijak pada fakta kebutuhan atau bukti nyata. Berikut ini dipaparkan beberapa teori yang terkait.

**a. Perencanaan Pembentukan Perda dan/atau Perdais dalam Konsepsi Formulasi Kebijakan Publik**

Pengertian perencanaan di dalam teori manajemen organisasi publik antara lain sebagai proses pengambilan keputusan berdasar fakta, berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang harus diselenggarakan, dengan maksud untuk mencapai tujuan yang ditetapkan suatu organisasi<sup>58</sup>. Perencanaan, yang memiliki pengertian perbaikan untuk masa depan, dibuat dengan perhitungan yang dapat diterima oleh semua pihak berkepentingan. Perencanaan selalu didasarkan atas data-data dan perkiraan berdasar bukti, memperhitungkan sumber daya yang ada dan akan mampu dihimpun<sup>59</sup>.

Perencanaan sebagai salah satu fungsi manajemen yang utama memiliki elemen-elemen penting dalam siklusnya sebagaimana di dalam tahapan pengecekan, pengorganisasian pelaksanaan dan koordinasinya, serta pengendalian dan evaluasinya. Dengan demikian, perencanaan berfungsi pula untuk menyusun ukuran kinerja utama sekaligus menentukan arah haluan untuk pencapaian berikutnya.

---

<sup>58</sup>Teori perencanaan Terry, (1960) adalah tahapan-tahapan dengan proses memilih, menghubungkan fakta, menggunakannya untuk menyusun asumsi yang diduga bahkan terjadi pada waktu yang diperkirakan, kemudian merumuskan alternatif kegiatan terpilih untuk pencapaian tujuan yang ditetapkan. Sebagai pilihan, terorganisasi dan terus menerus guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu, oleh Conyers dan Hills (1984) disebut sebagai keputusan dari berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan terbaik berorientasi masa mendatang, untuk kepentingan perbaikan sosial (Terry, (1964), membangun keseimbangan posisi, akses, kepentingan politik atau *check and balances* (Bessette, 2011);

<sup>59</sup> *Op.Cit.* Harper, T.L., and Stein, S.M., (1996) dengan kejelasan bahwa perencanaan dapat mempengaruhi, mengontrol pertumbuhan ekonomi dan tujuan pembangunan.

Sudut pandang perencanaan oleh Westra dalam Khairuddin dapat dikelompokkan<sup>60</sup>:

- 1) Berdasar jangka waktu, perencanaan dapat dibedakan: (a) perencanaan jangka pendek (1 tahunan), dan (b) perencanaan jangka panjang (lebih dari 3 tahun).
- 2) Berdasar luasan ruang lingkungannya, perencanaan dapat dibedakan: (a) perencanaan nasional, yang pada umumnya untuk menyelesaikan ketimpangan, keterbelakangan suatu bangsa dalam berbagai bidang; (b) perencanaan regional, yang lazimnya untuk menggali potensi suatu wilayah dan mengembangkan kehidupan masyarakat wilayah itu; dan (c) perencanaan lokal, misalnya; perencanaan kota atau kawasan, yang biasanya untuk mengatur pertumbuhan kota atau kawasan, menertibkan penggunaan tempat dan memperindah corak kota; dan d) perencanaan desa, untuk mengembangkan potensi suatu desa serta memperkuat kemampuan masyarakat desa tersebut.
- 3) Berdasar bidang kerja pelayanan publik yang dicakup, antara lain: agraria (pertanahan), pendidikan, kesehatan, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, perumahan, air bersih dan sanitasi, infrastruktur, industrialisasi, pariwisata, ketenagakerjaan, usaha kecil menengah dan koperasi, pertanian, kelautan, kehutanan, pertambangan dan lain-lainnya.
- 4) Berdasar tata jenjang organisasi dan tingkat kedudukan menejerial, perencanaan dapat dibedakan: (a) perencanaan haluan (*policy planning*), (b) perencanaan program (*program planning*) dan (c) perencanaan langkah (*operational planning*).

Manfaat perencanaan sebagai penuntun arah, meminimalisasi ketidakpastian dan risiko, optimalisasi efisiensi sumber daya, dan penetapan standar dalam pengawasan kualitas, memiliki orientasi yaitu:

- 1) Perencanaan berhubungan dengan masa yang akan datang, perencanaan bermakna pencapaian perubahan terkait dengan:

---

<sup>60</sup>Westra (1980) dalam Khairuddin (1992: 48) menyebutkan kerangka waktu bermakna bagi penganggaran berbasis kinerja.

proyeksi/prediksi, jadwal pencapaian kegiatan, monitoring dan evaluasi, serta efektifitasnya.<sup>61</sup>

- 2) Perencanaan berkaitan dengan memilih berbagai alternatif tujuan agar tercapai kondisi yang lebih baik, dan memilih strategi dengan cara/kegiatan untuk mencapai tujuan/sasaran dari kegiatan tersebut.<sup>62</sup>
- 3) Perencanaan sebagai pelaksanaan mengalokasikan SDA, SDM, Modal finansial. Sumber daya terbatas memerlukan pengalokasian sumber daya sebaik mungkin, sehingga pengumpulan dan analisis data dan bukti mengenai ketersediaan sumber daya yang ada menjadi sangat penting.<sup>63</sup>
- 4) Perencanaan sebagai upaya transformasi dan perbaikan. Hal ini berkaitan dengan ekosistem, yang secara konseptual para pihak berkepentingan dan lingkungannya menjadi perhatian yang penting.<sup>64</sup>

Adapun syarat perencanaan harus memiliki, mengetahui, dan memperhitungkan<sup>65</sup>:

- 1) Tujuan akhir yang dikehendaki yang menjanjikan kepuasan warga masyarakat.

---

<sup>61</sup>*Op.Cit.* hal.48

<sup>62</sup>*Ibid*; Senada (2010)

<sup>63</sup> *Ibid*; Senada (2010);

<sup>64</sup> Nugroho dan Rochmin Dahuri, (2004) menyatakan bahwa perencanaan konseptual dengan melibatkan pertimbangan dari aspek sosial lingkungan serta politik diperlukan. Sehingga setiap kebijakan (ekonomi dll) dapat diuraikan kembali secara transparan, adil dan memenuhi kaidah-kaidah perencanaan. Dalam aspek sosial, aspirasi masyarakat dipertimbangkan beserta keberadaan lembaga-lembaga sosial (*social capital*) yang ikut dipelihara bahkan fungsinya ditingkatkan. Sementara dalam aspek lingkungan, aspek fungsi kelestarian lingkungan (*natural capital*) juga sangat diperhatikan demi kepentingan manusia dan alam lingkungan semesta. Proses tersebut menunjukkan pengambilan keputusan berjalan bersih dari beragam perilaku lobi yang bernuansa penyimpangan dan maladministrasi (*moral hazard*) yang dipenuhi kepentingan tertentu (*vested interest*) dari keuntungan semata (*rent seeking*). Harper, T.L., and Stein, S.M., (1996) juga menyebutkan perencanaan inidapat menembus batas ruang (*inter-region*) dan waktu (*inter-generation*). Implikasinya kajian aspek spasial menjadi kurang relevan dalam keadaan empirisnya.

<sup>65</sup> *Op.Cit.*, Westra (1980) dalam Khairuddin (1992); DAI (2008)

- 2) Sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya yang mencerminkan pemilihan dari berbagai alternatif sebagai pemecahan masalah.
- 3) Jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut.
- 4) Masalah-masalah yang dihadapi berlandaskan kebutuhan.
- 5) Modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya.
- 6) kebijakan-kebijakan untuk melaksanakannya secara berkelanjutan.
- 7) Orang, organisasi, atau badan pelaksanaannya.
- 8) Mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan pelaksanaannya.

Perencanaan di dalam suatu sistem pemerintahan memiliki beberapa sifat, yaitu:

- 1) Dari segi ruang lingkup tujuan dan sasarannya, perencanaan dapat bersifat nasional, sektoral dan spasial.
- 2) Dari bentuknya perencanaan dapat berupa perencanaan agregatif atau komprehensif dan parsial.
- 3) Dalam jangkauan dan hierarkinya, ada perencanaan tingkat pusat dan tingkat daerah.
- 4) Dari jangka waktunya, perencanaan dapat bersifat jangka panjang, menengah, atau jangka pendek.
- 5) Dilihat dari arus informasi, perencanaan dapat bersifat dari atas ke bawah (*top down*), dari bawah ke atas (*bottom up*), atau kedua-duanya.
- 6) Dari segi ketetapan atau keluwesan proyeksi ke depannya, perencanaan dapat indikatif atau preskriptif.
- 7) Berdasarkan sistem politiknya, perencanaan dapat bersifat alokatif, inovatif dan radikal.

## **b. Keberhasilan Perencanaan Pembentukan Perda dan/atau Perdais**

Keberhasilan perencanaan pembentukan Perda dan/atau Perdais yang menggunakan proses governansi yang baik untuk menjaga kualitas produk perencanaan memperhatikan hal-hal berikut ini.

- 1) Pemetaan regulasi dari peraturan perundangan sampai kebijakan di tingkat bawah diperlukan untuk memastikan kebutuhan harmonisasi, perbaikan atau mengisi kekosongan produk hukum di daerah agar kehadiran Negara di Provinsi DIY dapat bermakna. Ruang lingkup pemetaan dimulai dari mendaftar semua peraturan perundangan di tingkat nasional, sampai daerah, termasuk diskresi pejabat publik yang bermakna sebagai intervensi dan berdampak meningkatnya risiko dalam rantai nilai pelayanan dan pemanfaat kebijakan/program publik, dapat mereviunya dan memberikan laporan hasil pemetaan kebijakan beserta rekomendasinya<sup>66</sup>.
- 2) Pelibatan para pihak berkepentingan dari semua elemen, dengan fasilitasi untuk semakin melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan adanya keterbukaan dalam proses pengelolaan pembangunan<sup>67</sup>.
- 3) Data tunggal berkualitas dengan informasi, data dan bukti yang akurat dan terkini sebagai basis pengambilan keputusan dan penyusunan dokumen perencanaan<sup>68</sup>.
- 4) Perlu disusun perencanaan tahunan, perencanaan jangka menengah dan panjang yang terintegrasi. Keterpaduan perencanaan memperhatikan pentingnya orientasi jangka panjang yang menekankan pentingnya dinamika perubahan dan kecenderungan global jangka panjang dalam perencanaan jangka menengah. Pentingnya kecenderungan jangka panjang di dunia,

---

<sup>66</sup> Mengadopsi *lesson learned* dari implemeentasi perangkat Regmap (Senada, 2007. REGMAP: *Mapping and Review Of Regulations Impacting Senada's Industry Value Chains*; Bappenas-Usaid)

<sup>67</sup> *Op.Cit.* Ibtu, I (2018.a)

<sup>68</sup> *Ibid*

khususnya perkembangan sosial ekonomi lingkungan dan teknologi, perlu dikaji implikasi manfaat dan risikonya terhadap pencapaian sasaran propempera jangka menengah dan kontribsinya dari propempera tahunan.

- 5) Perlu legitimasi perencanaan pembentukan Perda dan/atau Perdais. Perencanaan dapat dibangun secara konsepsional, prosesnya didukung mekanisme politik yang bertanggungjawab sehingga setiap keputusan yang diambil dapat memenuhi transparansi, distributif dan jaminan atas keberhakan warga. Dari sisi kepublikan, bukan hanya partisipasi (dengan strategi pemberdayaan dan *social policy*) yang menjadi perhatian, namun modal sosial dari lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan dan kearifan lokal (*social capital*) disejajarkan dengan *financial capital*, serta *publicproperty* dan *natural capital* memperoleh tempat bermakna dalam perencanaan; Yang dipentingkan bukan aspek keteknikan dan kelayakan ekonomi dan lingkungan semata, namun juga kemanusiaan (*well-being*) sehingga dapat berkesepahaman dan kompromi, bukan kesepakatan, dapat membangun kedaulatan warga dan kemitraan para pihak berkepentingan, bukan keterwakilan semata<sup>69</sup>.

### **c. Peranserta Masyarakat dalam Perencanaan Pembentukan Perda dan/atau Perdais**

---

<sup>69</sup> Fukuyama, F.; (1999) dengan teori *Social Capital And Civil Society* yang bermakna bagi keberhasilan perencanaan karena ada saling kepercayaan diantara para pihak. D. Osborne & T. Gaebler (1992), *Reinventing Government* dengan teori New Publik Management menekankan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik. Jika mengadopsi teori ini maka orientasi pembentukan kebijakan dan manajemen program publik dapat berkemampuan dengan pelayanan prima dan yang berkemampuan warga berbayar sebagai raja yang harus dilayani dengan baik. Hal ini berdasar pengalaman bisnis di daratan Eropa dan Amerika. Tahun 2003 berkembang paradigma baru *New Public Services* oleh Janet Denhardt & Robert Denhardt (2003) yang menekankan kinerja beorientasi pada pengguna layanan, atau mengakomodasi keberhakan warga sebagai pengguna barang dan jasa publik. Bessette (2011) menekankan pentingnya warga sebagai pemilik daulat dalam semua proses pembentukan kebijakan sampai pelaksanaan program/layanan publik.

Praktik perencanaan program pembangunan pada umumnya banyak ditemukan bahwa peranserta masyarakat terbatas pada kegiatan pembahasan. Sementara pada tahapan menentukan keputusan, masyarakat hampir dipastikan tidak banyak terlibat. Pengaturan tentang tata keterlibatan masyarakat dalam perencanaan program pembentukan peraturan daerah diperlukan untuk memastikan keberhakan warga terpenuhi dalam proses pembentukan peraturan daerah tersebut<sup>70</sup>. Sehingga potensi kerawanan dan konflik kepentingan dapat diantisipasi selama proses perencanaan.

Peran serta masyarakat di dalam perencanaan di dalam berbagai peraturan perundangan sering disebut pula dengan partisipasi. Maknanya dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah ada peranan atau keikutsertaan dalam mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi masyarakat. Dalam suatu kegiatan pembentukan perundang-undangan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan diperlukan partisipasi<sup>71</sup>. Adapun yang dimaksud dengan masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan undang-undang<sup>72</sup>.

Derajat partisipasi masyarakat dalam perencanaan dapat membantu memastikan bahwa kepentingan rakyat dapat lebih besar

---

<sup>70</sup>Hal ini termuat di dalam pasal yang mengatur peranserta masyarakat pada UU Pemerintahan Daerah, UU Pembentukan Peraturan Perundangan maupun Permendagri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Setiap rancangan Perda didahului dengan kegiatan perencanaan program pembentukan Perda DIY, meskipun dalam keadaan tertentu, berdasar Pasal 16 ayat (5) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan rancangan Perda di luar Propemperda karena alasan: (1) Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; (2) Menindaklanjuti kerjasama dengan pihak lain; (3) 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; (4) Akibat pembatalan perda oleh Menteri Dalam Negeri untuk perda provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk perda kabupaten/kota; dan (5) Pemerintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

<sup>71</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2001, hlm. 831

<sup>72</sup>Pasal 96 ayat (3) UU RI No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dipenuhi. Meningkatkan partisipasi juga dapat menghasilkan titik temu kepentingan tersebut, dengan solusi yang diambil yang pada akhirnya meningkatkan kepuasan banyak pihak akan suatu kebijakan. Banyak bukti yang menunjukkan bahwa ketika kelompok-kelompok yang dituju suatu kebijakan terlibat dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi mereka, serta dalam melaksanakan kegiatan tersebut, maka hasil kebijakan yang lebih baik dapat dicapai<sup>73</sup>.

Partisipasi masyarakat bertujuan untuk memastikan keberhasilan perencanaan Propemperda. Tujuan ini terkait dengan efektivitas, pembagian beban, efisiensi serta pengelolaan risiko dari lingkungan Propemperda. Perencanaan Propemperda yang sensitif antisipasi konflik sosial ekonomi lingkungan tersebut diperlukan untuk kesiapan meredam bahkan mengeliminir risiko ketidakseimbangan yang ada. Untuk itu dibutuhkan berbagai strategi penanggulangan dampak negatif tersebut. Salah satu teknik awal yakni dengan strategi perencanaan kebijakan yang pro penduduk lokal melalui penelitian berbasis kebutuhan pengetahuan dan penghidupan dasar mereka. Dari hasil telaah sistematis tersebut diharapkan adanya program kebijakan yang efektif untuk mengantisipasi potensi kerawanan menjadi risiko bagi keberlanjutan penghidupan dan keberhakan warga maupun ekosistemnya.

Kearifan lokal sebagai inti dari modal sosial diterima secara luas sebagai tujuan peningkatan kesejahteraan dalam kebijakan sosial. Secara eksplisit maupun implisit definisi kebijakan sosial pada intinya sering termasuk pengertian seperti ekuitas atau keseimbangan yang adil (*equity*, keadilan, kesetaraan atau kesejahteraan (lihat Ostrele, 2004). Ekuitas juga merupakan istilah positif dalam pembuatan kebijakan sosial. Sementara pendekatan kebijakan yang sama, bagaimanapun, sering didukung dengan alasan pemerataan oleh satu kelompok dan pada saat yang sama, ditolak karena alasan

---

<sup>73</sup>Susanti, Bavitri, Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, hlm. 60.

ketidakadilan oleh kelompok lain. Terlepas dari kesepakatan dasar pada ekuitas sebagai tujuan dalam kebijakan sosial, ada sedikit kesepakatan tentang apa yang merupakan ekuitas. Definisi yang tepat dari ekuitas jarang terjadi, dalam pembuatan kebijakan serta dalam evaluasi kebijakan. Umumnya, tujuan ekuitas menekankan pentingnya distribusi yang adil dari sumber daya dan beban. Setidaknya ada empat set tujuan ekuitas dapat diidentifikasi: (a) menjamin standar minimum; (b) mendukung standar hidup; (c) mengurangi ketidaksetaraan; dan (d) mempromosikan integrasi sosial (Osterle, 2004).

Demikian halnya untuk penyadaran para pihak berkepentingan khususnya organisasi warga masyarakat, sesuai tingkat pengetahuan penduduk asli dalam lingkup dan pola pikir pembangunan maka diperlukan strategi penguatan kapasitas dengan system terpadu pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan dimaksud yakni bersifat penguatan pengetahuan dan ketrampilan sebagai bekal dasar penghidupan bagi penduduk asli yang nantinya akan berada dalam lingkup perubahan akibat pelaksanaan peraturan perundangan tersebut. Pola pendidikan komunitas dalam kerangka ini diharapkan mampu menghidupkan nalar dan kekuatan adaptasi penduduk untuk mengikuti perubahan dan dinamika para pihak berkepentingan.

Peranan administrator publik memanfaatkan pengetahuan ahli dari penelitian atau evaluasi laporan saat mereka mempersiapkan saran kebijakan, dan informasi yang sengaja diberikan kepada politisi oleh administrator untuk digunakan sebagai pembenaran bagi penyusunan alternatif kebijakan. Penelitian Lundin, M. dan Oberg, P. (2013) menemukan bahwa saran ahli-informasi kebijakan dari administrator dan refleksi kritis oleh politisi yang lebih jelas ketika ada banyak perhatian publik. Selanjutnya, administrator menggunakan informasi ahli lebih ketika mereka beroperasi dalam konteks di mana ada perbedaan pendapat politik besar. Namun, politisi sengaja kurang

pada saran kebijakan administrator di lingkungan tersebut. Dengan demikian, konflik tampaknya menghasilkan tekanan pada administrator untuk mencari pembenaran pengetahuan ahli. Tapi pada saat yang sama, dalam konteks sengketa politik, politisi membuat sedikit usaha untuk memahami dan kritis atas informasi yang diberikan kepada mereka oleh pemerintah, dan cenderung kurang untuk mengubah pendapat mereka bahkan jika argumen yang baik disajikan kepada mereka. Dengan demikian, analisis empiris menunjukkan bahwa peran keahlian mendapat kesempatan dalam pembuatan kebijakan sangat banyak konsekuensi pada lingkungan politik lokal.

Administrator publik menggunakan berbagai jenis masukan ketika nasihat kebijakan disusun sebelum pengambilan keputusan politik. Pengetahuan ahli, yang sistematis mengumpulkan informasi yang disajikan dalam laporan penelitian atau evaluasi, adalah salah satunya. Pengetahuan local tentu saja bukan satu-satunya sumber informasi yang berharga, tetapi masuk akal untuk mengasumsikan bahwa keputusan biasanya dapat ditingkatkan jika input tersebut dianggap sebagai dasar informasi yang akan didayagunakan, kebijakan dapat menjadi lebih efektif dan diterima dalam jangka panjang, serta kemungkinan kegagalan kebijakan dapat dikurangi (Lundin, M. dan Oberg, P. 2013).

## **B. Kajian Asas yang Akan Digunakan**

Asas yang akan digunakan dalam Penyusunan Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdais berdasarkan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, mengacu pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, ditambahkan Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang

Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat mencapai tujuan secara optimal, sehingga dapat berkontribusi bagi pencapaian tujuan pembangunan hukum di Negara Republik Indonesia. Asas pembentukan peraturan daerah tentang Tata cara Penyusunan Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdais adalah sebagai berikut.

### **1. Asas Kepastian Hukum**

Asas kepastian hukum merupakan salah satu di antara Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Di Belanda, asas-asas umum pemerintahan dikenal dengan *Algemene Beginselen van Behoorlijke Bestuur* atau *Principes Generaux du Droit Coutumier Publique* (Prancis)<sup>74</sup> atau *Aglemene Rechtsbeginselen* (Belgia). Di Indonesia dikenal dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Dalam istilah lain, ada yang menyebut Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL). Di Belanda, asas-asas umum pemerintahan yang baik (ABBB) dipandang sebagai norma hukum tidak tertulis, namun tetap harus ditaati oleh pemerintah yang diatur dalam Wet AROB (*Administrative Rechtspraak Overheidsbeschikkingen*) yakni Ketetapan-Ketetapan Pemerintah dalam Hukum Administrasi oleh Kekuasaan Kehakiman tidak bertentangan dengan apa dalam kesadaran hukum umum merupakan asas-asas yang berlaku tentang pemerintahan yang baik. Hal itu dimaksudkan bahwa asas-asas itu sebagai asas-asas yang hidup, digali, dan dikembangkan oleh hakim.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik lahir dari praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu lembaga negara seperti undang-undang. Asas-asas

---

<sup>74</sup>A.J.C de Moor van Vugt, *Algemeen beginselen van behoorlijk bestuur en buiten landseequivalenten*, W.E.J Treenk Willink-Zholle, 1987, hlm 78-103 yang dikutip dalam SF Marbun, *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm.16.

umum pemerintahan yang baik lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintah adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik (*good governance*).

JBJM ten Berge mengatakan bahwa “secara ringkas dapat dikatakan bahwa istilah asas-asas pemerintahan yang baik dimaksudkan sebagai peraturan hukum tidak tertulis pada pemerintahan yang berdasarkan hukum”. Lebih lanjut ia mengatakan bahwa AAUPB ditemukan dalam dua varian, yaitu sebagai dasar penilaian bagi hakim dan sebagai norma pengarah bagi organ pemerintahan.<sup>75</sup> Hal senada dikemukakan oleh P de Haan, bahwa AAUPB ini dijadikan sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi, disamping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintahan.<sup>76</sup> Menurut Philipus M Hadjon, AAUPB harus dipandang sebagai norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan, bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, darimana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.<sup>77</sup>

Sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan

---

<sup>75</sup> J.B.J.M ten Berge, *Besturen door de Overheid*, W.E.J Tjeenk Willink, Deventer, 1996, hlm.7 yang dikutip dalam Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, 2009, Yogyakarta, hlm. 55.

<sup>76</sup>*Ibid.*

<sup>77</sup>*Ibid.*, hlm. 56.

peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

Hampir mirip dengan definisi tersebut, asas kepastian hukum sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Sesuai dengan asas tersebut, penyusunan program pembentukan Perda dilakukan untuk mewujudkan kepastian hukum.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan “kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

## **2. Asas Proporsionalitas**

Asas proporsionalitas juga merupakan bagian dari AAUPB. Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 mendefinisikannya sebagai asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Dengan demikian, penyusunan program pembentukan Perda harus dilakukan secara proporsional.

Asas ini mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Penerapan asas ini dalam penyusunan Propemperda mencakup a. taat atau konsisten dalam penyusunan kebijakan; b. memenuhi kesamaan dalam perlakuan terhadap segenap warga negara atau untuk menghindari tindakan yang sewenang-wenang; c. menjalankan prinsip ketidakberpihakan yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara

keseluruhan dan tidak diskriminatif<sup>78</sup>. Asas ini juga mengandung makna mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.<sup>79</sup>

### **3. Asas Profesionalitas**

AAUPB yang lain sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 adalah asas profesionalitas. Berdasarkan UU dimaksud, asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan asas tersebut, penyusunan program pembentukan Perda harus dilakukan oleh pihak dan dengan cara yang profesional.

Asas ini mengandung makna mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, penggunaan kewewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan menerapkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, asas ini mengandung makna mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Asas ini penting diadopsi dalam pembentukan peraturan daerah tentang tata cara penyusunan rencana pembentukan Perda dan/atau Perdais karena di dalam kerja penyusunan perencanaan peraturan daerah

---

<sup>78</sup> Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan: asas legalitas; asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan AUPB yang bermuatan: kepastian hukum; kemanfaatan; ketidakberpihakan; kecermatan; tidak menyalahgunakan kewenangan; keterbukaan; kepentingan umum; dan pelayanan yang baik. Lihat dalam Pasal 1 Angka 17 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>79</sup> Penjelasan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dibutuhkan profesionalitas inisiator/penggagas (baik eksekutif maupun DPRD).

#### **4. Asas Partisipasi**

Asas ini mengandung makna mengutamakan kesempatan masyarakat untuk berperan serta dalam proses penyusunan rencana pembentukan Perda dan/atau Perdais dan peraturan perundangundangan sesuai ketentuan hukum positif, dengan memenuhi hak warga dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis yang dapat dilakukan melalui: a) rapat dengar pendapat umum; b) kunjungan kerja; c) sosialisasi; dan e) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi<sup>80</sup>.

#### **5. Asas Keterbukaan**

Sebagai bagian dari AAUPB, asas keterbukaan menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Dalam negara hukum modern, prinsip keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan hal yang sangat penting dan harus diwujudkan. Selain karena prinsip negara hukum, semangat keterbukaan merupakan salah satu ciri khas dari negara demokrasi. Inu Kencana menyebut bahwa prinsip-prinsip demokrasi salah satunya adalah Adanya manajemen pemerintahan yang terbuka.<sup>81</sup> Makna “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam penyusunan program pembentukan Perda bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan

---

<sup>80</sup>Lihat Ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>81</sup> A. Ubaidillah, *et. al.*, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) : Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 168.

yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam penyusunan program pembentukan Perda.

Asas ini juga mengandung makna melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Berdasarkan Penjelasan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, asas keterbukaan mengandung makna bahwa penyelenggara negara membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

Di dalam penyusunan rencana pembentukan Perda dan/atau Perdais diterapkan keterbukaan pada proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangannya. Semua pihak berkepentingan dan seluruh warga dari semua lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dan dapat ikut mengawal dan menentukan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana program pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sampai pada tahap penetapan rencana pembentukan Perda dan/atau Perdais<sup>82</sup>.

## **6. Asas Akuntabilitas**

Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, asas akuntabilitas yang juga merupakan AAUPB adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai

---

<sup>82</sup>Hal ini sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sesuai dengan asas tersebut, penyusunan program pembentukan Perda harus dilakukan dengan sebaik-baiknya sehingga dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dengan baik pula.

Asas ini juga mengandung makna bahwa menentukan setiap tindakan dan atau keputusan yang dilakukan dalam kegiatan penyusunan rencana pembentukan Perda dan/atau Perdais, termasuk pengelolaan keuangan kegiatan, yang dapat dapat dipertanggungjawabkan kepada Negara atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan sesuai peraturan perundangan<sup>83</sup>.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, asas akuntabilitas mengandung makna bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan.

#### **7. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, asas tertib penyelenggaraan negara yang juga merupakan bagian dari AAUPB adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara. Sejalan dengan asas tersebut, penyusunan rencana pembentukan Perda dan/atau Perdais harus dilakukan dengan tertib.

Asas ini juga mengandung makna Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada dokumen/data yang lengkap dalam penyelenggaraan penyusunan rencana pembentukan Perda dan/atau Perdais untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyusunan rencana pembentukan

---

<sup>83</sup>Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Perda dan/atau Perdais dipersiapkan sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan.

## **8. Asas Legalitas**

Sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan “asas legalitas” adalah bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Asas ini juga mengandung makna untuk taat terhadap semua yang berkaitan dengan peraturan perundangan dan hukum ditujukan untuk kepentingan masyarakat dan dibuat oleh lembaga yang berwenang. Dengan demikian, jelas bahwa penyusunan rencana pembentukan Perda dan/atau Perdais harus dilakukan dengan dasar hukum yang jelas.

## **C. Praktik Empiris**

### **1. Perencanaan Propemperda Secara Sistemik**

Sistem Perencanaan Program Pembentukan Perda sementara masih dikembangkan berdasar temuan yang ada. Dari wawancara mendalam diperoleh daftar harapan adanya sebuah perencanaan sistemik dimaksud dengan tujuan indikatif sebagai berikut:

- a. Merencanakan program pembentukan peraturan daerah yang efektif, efisien, dan berkemampuan dari eksekutif, legislative dan para pihak berkepentingan sesuai prioritas program daerah dan keistimewaan DIY
- b. Memenuhi sasaran kinerja utama yang secara konseptual taat hukum, sesuai visi-misi dan RPJMD DIY
- c. Mendorong berorientasi perbaikan terus menerus secara inovatif sesuai dinamika perubahan yang dialami masyarakat.

Sistem Perencanaan Propemperda adalah (1) satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan; (2) untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan; (3) yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Proses Perencanaan dilakukan melalui:

- a. Pendekatan Politik: Pemilihan Presiden/Kepala Daerah menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik (*public choice theory of planning*), khususnya penjabaran Visi dan Misi dalam RPJMD.
- b. Proses Teknokratik: menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.
- c. Partisipatif: dilaksanakan dengan melibatkan seluruh *stakeholders*, antara lain melalui Musrenbang.
- d. Proses *top-down* dan *bottom-up*: dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan.

Asas Sistem Perencanaan apabila mengadopsi SPPN dapat diindikasikan: (1) Perencanaan dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional; (2) Perencanaan disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan; (3) menggunakan asas umum penyelenggaraan negara : Asas kepastian hukum, Asas tertib penyelenggaraan negara, Asas kepentingan umum, Asas keterbukaan, Asas proporsionalitas, Asas profesionalitas, dan Asas akuntabilitas;

Sedangkan Tujuan Sistem Perencanaan: (1) Mendukung koordinasi antar-pelaku pembangunan; (2) Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar-Daerah, antar-ruang, antar-waktu, antar-fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan

Daerah; (3) Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; (4) Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; (5) Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Terdapat kendala perencanaan dan penganggaran secara umum dan spesifik. Kendala umum, yaitu:

- a. Lemahnya koordinasi dalam pengelolaan data dan informasi sehingga tidak tepat sasaran
- b. Lemahnya keterkaitan proses perencanaan, proses penganggaran dan proses politik dalam menerjemahkan dokumen perencanaan menjadi dokumen anggaran.
- c. Kurangnya keterlibatan masyarakat warga (*civil society*).
- d. Lemahnya sistem pemantauan, evaluasi dan pengendalian (*safeguarding*).
- e. Lemahnya koordinasi untuk perencanaan propemperda di antara pemerintah terkait Propemperda baik tingkat provinsi, maupun dengan pemerintah kabupaten/kota.
- f. Ketergantungan pada sumberdana.

Permasalahan spesifik dalam perencanaan dan penganggaran, adalah:

- a. Permasalahan yang terkait dengan struktur program dan kegiatan perencanaan dan penganggaran antara lain adalah:
  - 1) Pelaksanaan (operasional) perencanaan yang diwujudkan dalam bentuk program, cenderung disusun dengan pendekatan input based.
  - 2) Program digunakan oleh beberapa Kementerian Negara/Lembaga.
  - 3) Program memiliki tingkatan kinerja yang terlalu luas.
  - 4) Program memiliki tingkatan yang sama atau lebih rendah dibandingkan kegiatan. Masih ditemui adanya beberapa keluaran yang tidak berkaitan dengan pencapaian kinerja.

b. Permasalahan yang terkait dengan tidak sinerginya perencanaan sektoral dan daerah.

- 1) Pembangunan nasional (makro) semata-mata agregasi (gabungan) atas pembangunan-pembangunan daerah/wilayah atau bahkan sekedar gabungan pembangunan antar sektor semata.
- 2) Pembangunan nasional adalah hasil sinergi berbagai bentuk keterkaitan (*linkages*), baik keterkaitan spasial (*spatial linkages* atau *regional linkages*), keterkaitan sektoral (*sectoral linkages*) dan keterkaitan institusional (*institutional linkages*).

c. Perubahan lingkungan strategis nasional dan internasional yang perlu diperhatikan antara lain:

- 1) Demokratisasi, Proses perencanaan pembangunan dituntut untuk disusun secara terbuka dan melibatkan semakin banyak unsur masyarakat
- 2) Otonomi Daerah, Perencanaan pembangunan dituntut untuk selalu sinkron dan sinergis antara Pusat, Provinsi dan Kabupaten
- 3) Globalisasi, Perencanaan pembangunan dituntut untuk mampu mengantisipasi kepentingan nasional dalam kancah persaingan global
- 4) Perkembangan Teknologi, Perencanaan pembangunan dituntut untuk selalu beradaptasi dengan perubahan teknologi yang cepat.

Penyusunan suatu perencanaan kerap menghadapi tantangan, antara lain:

- a. Menghadapi dinamika perubahan serta kompleksitas permasalahan pembangunan nasional tersebut di atas, maka SPPN dituntut untuk mampu:
- b. Mengalokasikan sumberdaya pembangunan kedalam kegiatan-kegiatan melalui kelembagaan-kelembagaan dalam konteks untuk mencapai masa depan yang diinginkan;

- c. Fleksibel dengan horizon perencanaan yang ditetapkan, sehingga tidak terlalu kaku dengan penerapan konsep pembangunan jangka pendek, menengah dan panjang;
- d. Memperluas dan mendiseminasikan kemampuan perencanaan ke seluruh lapisan masyarakat.

Pelajaran dari prosesi pelaksanaan peran serta masyarakat dalam perencanaan dari proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) antar lain:

- a. Setiap proses penyusunan dokumen rencana pembangunan tersebut memerlukan koordinasi antar instansi pemerintah dan partisipasi seluruh pelaku pembangunan, melalui suatu forum yang disebut sebagai Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau Musrenbang.
- b. Forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah
- c. Forum pemangku kepentingan dalam rangka menyusun rencana pembangunan daerah dimulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, forum SKPD, kabupaten/kota, provinsi, dan regional sampai tingkat nasional
- d. Diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dengan mengikutsertakan masyarakat.

Langkah reformasi manajemen penyusunan Propemperda, penganggaran, dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran diharapkan dapat menjadikan pengelolaan Propemperda menjadi lebih transparan, dan akuntabel. Hal ini penting, sebagai upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi penganggaran secara sungguh-sungguh, yang pada akhirnya akan meningkatkan kualitas pengelolaan program dan anggaran untuk fokus kepada kinerja yang akan dicapai beserta anggaran yang dialokasikan pada program/kegiatan yang akan dilaksanakan.

## **2. Ukuran Keberhasilan Perencanaan Propemperda yang harmonis**

Perencanaan Propemperda memperhatikan parameter perencanaan program secara konseptual yang harmonis dengan ukuran yang dapat memenuhi esensi substantif dan dapat dikembangkan dari temuan empiris sebagai berikut:

### **a. Analisa bukti**

Perencanaan program yang baik, sebagaimana lazimnya adalah berdasar bukti hasil dari analisa fakta dan atau data yang lengkap. Bukti tersebut menyangkut hasil analisa kebijakan baik dari peraturan perundangan maupun isu strategis yang muncul kemendesakannya. Bukti dari fakta maupun kecenderungan dapat diukur dari standar kualitas hidup dan kemanusiaan warga DIY yang bermartabat<sup>84</sup>. Perangkat analisis dalam perencanaan ini dapat menggunakan pendekatan positivis seperti riset kuantitatif, kualitatif atau *mix method* dengan bauran perencanaan ala Bappenas dengan keseimbangan pendekatan teknokratis birokratif, pendekatan dari pusat, dari bawah dan politis<sup>85</sup>.

Perencanaan Propemperda menjadi sangat baik apabila memperhatikan analisa risiko kebijakan maupun program turunan dan dampak pengganda turunan yang dapat bermanfaat atau berdampak negative terhadap warga masyarakat DIY. Untuk bersiap terhadap perubahan yang diinginkan maka Propemperda dapat memastikan tingkat risiko yang ada. Analisa risiko dilakukan dengan cara mencermati sumber risiko dan tingkat pengendalian yang ada serta dilanjutkan dengan menilai risiko dari sisi konsekuensi dan kemungkinan terjadinya. Untuk menentukan nilai suatu risiko yaitu dengan mengukur nilai kemungkinan dan dampaknya<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup>RPJMD Pemprov DIY

<sup>85</sup> Pendekatan perencanaan sebagai peraturan perundangan tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Sistem Penganggaran Pembangunan. Pada level Pemerintahan Provinsi DIY dapat mengacu pada peraturan daerah terkait peraturan Pembentukan Perda di Provinsi DIY.

<sup>86</sup>Ibty, I. (2018.b.)

## **b. Ukuran yang Jelas dan Menjamin Kebutuhan**

Ukuran perencanaan propempera harus jelas baik kegiatan/barang/jasanya, terukur luaran pekerjaannya, rentang waktu, biaya dan manfaatnya, serta penanggungjawabnya. Demikian halnya ukurannya harus menjamin kebutuhan, berdasar fakta riil (*real-problems*) yang telah dirasakan kebutuhannya oleh masyarakat (*real-needs*) dan dirasakan kemendesakannya atau menjadi isu strategis oleh berbagai pihak berkepentingan<sup>87</sup>.

## **c. Pemilihan isu kepublikan yang strategis**

Propempera berhadapan dengan tantangan perubahan dan banyak agenda kebijakan yang diusulkan para pihak berkepentingan. Oleh karenanya penetapan isu strategis dalam perencanaannya, yang didasarkan program prioritas Pemerintahan Provinsi DIY memerlukan indikator penetapan pilihan dimaksud. Akar permasalahan yang dipilih dapat didasarkan pada adanya risiko ekstrim, risiko tinggi atau risiko moderat dan pilihan prioritasnya. Berikut ini merupakan daftar indikator tersebut:

- 1) Adanya risiko ekstrim yang menyangkut adanya korban jiwa atau hak-hak warga Negara yang tidak terlindungi atau terlanggar, baik dalam keadaan normal maupun kedaruratan baik bencana alam atau yang bersifat massif, sesuai dengan peraturan perundangan dan kebijakan turunannya<sup>88</sup>.
- 2) Adanya resiko tinggi terkait dengan pengaruh yang kuat sehingga berdampak terhadap hajat hidup kebanyakan warga Negara DIY baik sumber penghidupan dan pangan, air bersih dan sanitasi lingkungan, pekerjaan, perumahan, kesehatan, pendidikan, kecukupan kehidupan yang bermartabat secara sosial dan budaya

---

<sup>87</sup> Di dalam Sisten Perencanaan Pembangunan Nasional (UU Perencanaan pembangunan Nasional)

<sup>88</sup>*Op.Cit* (Ibty, I., 2018)

maupun kemanan, hak sipil dan politik <sup>89</sup> , sesuai dengan peraturan perundangan dan kebijakan turunannya<sup>90</sup>.

- 3) Adanya resiko rendah yang berhubungan dengan adanya relatif banyak jumlah warga Negara terdampak secara sosial, ekonomi dan lingkungan atau ekosistem pembangunan DIY <sup>91</sup> , sesuai dengan peraturan perundangan dan kebijakan turunannya.
- 4) Menjadi isu strategis karena kecenderungan kerawanan sosial, konflik kepentingan dan kerentanan akibat ketimpangan sosial ekonomi, menurunnya kualitas lingkungan, kerentanan psiko sosial masyarakat maupun fisik lingkungan yang diperkirakan berpotensi menjadikan sebagai resiko yang lebih luas baik skala rendah, tinggi bahkan ekstrim <sup>92</sup> , sesuai dengan peraturan perundangan dan kebijakan turunannya.
- 5) Menjadi pilihan strategis karena telah ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi DIY, yang disetujui oleh DPRD DIY, oleh DPRD DIY sebagai hal inisiatip <sup>93</sup> ., yang sesuai dengan peraturan perundangan dan kebijakan turunannya

#### **d. Merumuskan Tujuan dan Pemecahan Masalah yang Menjanjikan Keberhakan Warga DIY**

Tujuan yang ditetapkan seharusnya menjanjikan pemenuhan hak-hak warga Negara maupun perbaikan kesejahteraan atau kepuasan masyarakat atas kelancaraan prosedur dan kejelasan biaya, distribusi yang adil, dan penerimaan manfaat kebijakan atau programnya <sup>94</sup> . Dengan demikian warga masyarakat harus tahu dengan jelas manfaat apa yang akan dirasakan setelah direalisasikan

---

<sup>89</sup>*Ibid*; lihat juga Victoria, L. P., (2012); Yang, K. and K. Callahan, (2007)

<sup>90</sup>*Ibid*

<sup>91</sup>*Ibid*

<sup>92</sup>*Ibid*.

<sup>93</sup> *Ibid*.

<sup>94</sup> Asshiddiqie Jimly, “*Pesan Konstitusional Keadilan Sosial*” (Makalah disampaikan pada Seminar Nasional di Universitas Brawijaya. Malang, 12 April, 2011)

program tersebut maupun pelaksanaan kebijakan berupa proyek/program atau pelayanan publik.

#### **e. Menjaga Keseimbangan**

Kebijakan keseimbangan merupakan keseimbangan kepentingan para pihak berkepentingan untuk lebih kuat pemenuhan keberhakan masyarakat, dengan tetap memperhatikan fiskal daerah. Kebijakan fiskal daerah sebagai salah satu perangkat kebijakan ekonomi makro yang juga merupakan kebijakan utama pemerintah Provinsi DIY yang diimplementasikan melalui APBN/D. Kebijakan ini memiliki peran strategis dalam mencapai sasaran pembangunan nasional di DIY maupun pembangunan di DIY. Perencanaan harus didesain sesuai dengan fungsi tersebut, dalam upaya mendukung penciptaan akselerasi pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan keseimbangan *well-being* yang berkualitas<sup>95</sup>.

Teori keuangan publik<sup>96</sup>, adalah konsepsi mengenai pembagian anggaran publik berfungsi (1) alokasi; (2) distribusi; dan (3) stabilisasi. Baik atau tidaknya hasil yang dapat dicapai oleh kebijakan publik tergantung pada kualitas dari pemerintah itu sendiri. Apabila pemerintah tidak atau kurang efisien, maka akan terjadi pemborosan dalam penggunaan anggaran dan faktor-faktor produksi. Untuk menilai kebijakan pemerintah, haruslah didasarkan pada dampak dari kebijakan tersebut. Setiap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah mempunyai dampak terhadap alokasi faktor produksi<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup>Kementerian Keuangan RI. 2013. Dasar-dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia. Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran.

<sup>96</sup>Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave. 1991. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. Edisi Bahasa Indonesia. Jakarta. Erlangga.

<sup>97</sup>Suparmoko, M. 2012. *Keuangan Negara: Ddalam Teori dan Praktek*. Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM. Yogyakarta.

#### **f. Memastikan Barang/Jasa Publik yang Jelas**

Alokasi Belanja Daerah untuk prioritas belanja sektor-sektor yang produktif dapat menjadi pendorong aktivitas perekonomian dan peningkatan lapangan kerja yang selama ini menjadi kesenjangan DIY. Tujuan peningkatan standar hidup berupa peningkatan pendapatan, penambahan penyediaan lapangan kerja, perbaikan kualitas kesehatan, pendidikan, serta peningkatan perhatian atas nilai-nilai kultural dan kemanusiaan<sup>98</sup>. Upaya menciptakan lapangan pekerjaan atau mengurangi tingkat pengangguran dengan aktivitas ekonomi yang dinamis, maka produksi akan bertambah dan kebutuhan akan barang dan jasa juga bertambah agar berkemampuan mengurangi pengangguran<sup>99</sup>. Alokasi belanja publik yang produktif juga mempengaruhi penurunan tingkat kemiskinan. Penurunan tingkat kemiskinan melalui alokasi belanja daerah di DIY bisa dicapai dengan berbagai cara, salah satunya adalah sektor pertanianperdesaan, sector kelautan, pariwisata dan jasa kependidikan. Investasi pemerintah pada sektor tersebut dapat peningkatan daya beli warga di DIY sehingga pada akhirnya mengurangi tingkat kemiskinan di pedesaan.

#### **g. Proses Berkelanjutan**

Perencanaan Propemperda memperhatikan tuntutan dan harapan masyarakat DIY terhadap keberhasilan pembangunan dan manfaat hasil-hasilnya bagi semua lapisan masyarakat, terutama warga yang belum beruntung, sehingga menjadi semakin bermakna bagi keberlanjutan program. Prosesi berkelanjutan dipengaruhi oleh prioritas Pemerintah Provinsi dalam belanja publik, pelaksanaannya yang ramah terhadap pengatasan ketimpangan sosial ekonomi dan

---

<sup>98</sup>Todaro, P Michael, Smith C, Stephen, “*Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*” Penerbit Erlangga 2003.

<sup>99</sup> Ceyda Oner, 2002, “*What Constitutes Unemployment?*”, Finance & Development, A Quarterly Magazine of the IMF, September 2010. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2010/09/basics.htm>

lingkungan, serta pemihakan kepada warga belum beruntung dengan kemitraan para pihak berkepentingan sangat menentukan keberhasilannya. Hal ini dipengaruhi oleh kapasitas pemerintahan berkelanjutan<sup>100</sup>. Oleh karenanya proses berkelanjutan juga dipengaruhi peranan dan kontribusi APBN yang dapat dihasilkan oleh Pemerintah Provinsi DIY serta alokasi belanja APBD dengan program yang berkontribusi kemakmuran rakyat. Pelaksanaan tiga fungsi utama penganggaran publik dapat memanfaatkan sumber daya yang terbatas untuk dapat memenuhi kebutuhan yang kompleks dengan hasil yang berkualitas tinggi.

#### **h. Merupakan Proses Governansi yang Baik<sup>101</sup>**

Perencanaan Propemperda memperhatikan proses governansi yang baik. Hal ini dapat dicermati dari tata kelola perencanaannya. Parameternya dapat dilihat dari penerapan prinsip-prinsip pelaksanaan perencanaan sebagai bagian dari manajemen publik, serta kriteria keberlanjutan (*sustainability*), efisiensi dan efektivitas alokasi biaya berbanding manfaatnya, terutama dari belanja tersebut. Apabila sejalan dengan kerangka kebijakan ekonomi makro jangka menengah, rencana pembangunan jangka menengah yang menghasilkan strategi defisit/surplus dan pembiayaan/investasi yang berkelanjutan. Sedangkan efektivitas menekankan kepada hasil, sehingga kegiatan yang dibiayai harus menghasilkan output dan outcome yang berkualitas, sehingga memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat dan berdampak positif bagi perekonomian.

Proses governansi yang baik akan dapat memfasilitasi efektivitas koordinasi para pihak berkepentingan. Bapemproperda berfungsi katalis dengan pilihan pendekatan<sup>102</sup> dapat menggerakkan

---

<sup>100</sup>Ibty, I (2018)

<sup>101</sup>*Ibid.*

<sup>102</sup>*Ibid.*

semua elemen strategis, termasuk pelibatan para ahli<sup>103</sup>. Pada sisi lain, koordinasi juga diperlukan untuk keberhasilan pencapaian keseluruhan proses perencanaan.

#### **i. Memfasilitasi Akses Evaluasi Proses dan Hasilnya**

Semua pihak berkepentingan dalam proses perencanaan perlu memastikan dapat mengevaluasi semua tahapan yang diikutinya baik dalam perumusan, pelaksanaan dan evaluasi perencanaan propemperda. Akses untuk memperoleh informasi secara setara, menghilangkan hambatan asimetri dalam akses dan control dengan netralitas dan obyektifitas oleh administrator (Bapemproperda), memfasilitasi masyarakat mendapat kesempatan untuk belajar dan memberi masukan tentang fakta dan bukti kejadian maupun kebutuhan yang didasarkan keberhakan dan kewajiban mereka sehingga mereka berpikir, berkontribusi maupun berkompromi – bukan berkonsensus <sup>104</sup> —dalam memilih di antara pilihan kebijakan/program yang direncanakan dalam Propemperda.

### **3. Fakta Empiris**

Tim Penyusun Naskah Akademik telah melakukan wawancara ke sejumlah pihak yang telah ditentukan sebelumnya. Beberapa pihak sebagaimana dimaksud antara lain: Biro Hukum Sekretariat Pemerintah Daerah Provinsi DIY, Bapemperda DPRD DIY, Sekretariat DPRD Kabupaten Kulonprogo, Sekretariat DPRD Sleman, Bagian Hukum Sekretariat Pemerintah Kabupaten Sleman, Sekretariat DPRD Gunung Kidul, dan Bagian Hukum Sekretariat Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul. Hasil penggalian data dapat diuraikan sebagai berikut:

---

<sup>103</sup> Pendekatan positivis dinyatakan kurang mampu mengakomodasi kompleksitas persoalan publik dan variasi kepentingan yang tinggi. Ketika diperlukan semua warga masyarakat dapat menjadi pelakon perubahan atau akan terkena dampak pelaksanaan kebijakan, maka pilihan pendekatan deliberasi terlebih apabila dimaksudkan ada kebutuhan untuk meningkatkan kapasitas organisasi warga untuk kesiapsiagaan dalam upaya mengatasi risiko yang akan terjadi, maka inilah pilihan pendekatannya bagi administrator Bapemproperda (Ibty, I., 2018)].

<sup>104</sup>*Op.Cit.* Ibty, I. hal..

### **a. Arti Penting Propemperda dan Perencanaan 5 Tahunan**

Hampir seluruh responden menyatakan bahwa Propemperda dan perencanaan 5 tahunan memiliki arti yang sangat penting sebagai pedoman dalam memberikan arah penganggaran penyusunan program pembentukan peraturan daerah. Menurut Bu Errin, Bagian Hukum Sekretariat DPRD Sleman, dengan adanya Propemperda maka Eksekutif maupun Legislatif dapat merencanakan dalam 1 (satu) tahun anggaran akankah dapat menyelesaikan target raperda yang sudah direncanakan. Untuk itu, penjadwalan waktu pembahasan agar dapat ditaati bersama antara DPRD dan Bagian Hukum/SKPD terkait. Disamping itu, ketersediaan anggaran untuk pembahasan akan dapat diprediksi dengan adanya berapa raperda yang akan dibahas, sehingga dimungkinkan tidak akan banyak SILPA di kemudian hari.<sup>105</sup>

Propemperda sebagai alat/instrumen untuk menentukan raperda yang akan dibahas bersama antara DPRD dan Gubernur. Hal ini diperkuat dengan kebijakan yang diambil oleh Pemerintahan DIY (DPRD dan Gubernur) untuk menempatkan penyusunan naskah akademik dan draft sebelum penetapan Propemperda. Kondisi ini tentu harus dilihat dari aspek manfaat (plus-minus).<sup>106</sup>

### **b. Dasar Penyusunan Usulan Raperda**

Mengenai dasar dalam melakukan penyusunan Propemperda, ada beberapa perbedaan dari masing-masing responden. Dasar hukum penyusunan Propemperda pada masing-masing responden dapat diuraikan sebagai berikut:

#### **1) Di Biro Hukum Sekretariat Pemerintah Provinsi DIY, dasar hukum penyusunan Propemperda antara lain:**

- a) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>105</sup>Hasil wawancara dengan Bagian Hukum Sekretariat DPRD Sleman.

<sup>106</sup>Hasil wawancara dengan Biro Hukum Sekretariat Pemerintah Provinsi DIY.

- b) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- c) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa.
- d) Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Produk Hukum DPRD.
- e) Peraturan Gubernur Nomor 82 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyusunan Naskah Akademik.

**2) Di Sekretariat DPRD Kabupaten Sleman, dasar hukum penyusunan Propemperda antara lain:**

- a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya terkait kewenangan urusan yang ada di Daerah Kabupaten Sleman;
- b) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan ;
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan tata tertib DPRD Propinsi, Kabupaten dan Kota;
- d) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk hukum Daerah;
- e) Peraturan Presiden RI Nomor 87 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang PembentukanPerundang-undangan.

**c. Model dan Sistematika Penyusunan Propemperda**

Pada pertanyaan mengenai model dan sistematika penyusunan Propemperda, para responden memberikan jawaban sebagai berikut:

**1) Biro Hukum Sekretariat Pemerintah Provinsi DIY.**

Penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Provinsi DIY dilakukan melalui tahapan:

- a) Biro Hukum mengundang organisasi perangkat daerah pada awal tahun (bulan Februari) untuk mendapatkan informasi mengenai OPD mana saja yang menganggarkan/merencanakan penyusunan pada tahun berjalan;
- b) OPD melaksanakan penyusunan naskah akademik dan draft Raperda, baik diswakelola atau diserahkan kepada pihak ketiga;
- c) OPD menyampaikan naskah akademik dan draft Raperda kepada Biro Hukum sebelum ditetapkan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah;
- d) Biro Hukum mengundang OPD pada bulan September/Oktober untuk meminta masukan Raperda yang akan menjadi Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah atau berdasarkan naskah akademik yang sudah masuk;
- e) Biro Hukum mengkaji usulan Raperda yang ada untuk memprioritaskan Raperda apa saja yang akan diusulkan ke DPRD. Prioritas usulan antara lain terkait dengan urgensi, kesiapan/kelayakan naskah akademik, dan jumlah yang telah dianggarkan dalam usulan perencanaan;
- f) Biro Hukum menetapkan Raperda yang akan disampaikan ke DPRD;
- g) Biro Hukum mengirimkan usulan Raperda kepada DPRD untuk dapat ditetapkan sebagai Propemperda;
- h) Bapemperda DPRD bersama Biro Hukum memfinalisasi usulan Raperda dari DPRD dan Pemerintah Daerah untuk ditetapkan sebagai Propemperda.

## **2) Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul**

- a) OPD diminta mengusulkan judul dan alasan pengaturan. Naskah akademik belum diwajibkan untuk disampaikan.
- b) Penyusunan Propemperda dilakukan oleh eksekutif dan DPRD yang berasal dari usulan masing-masing OPD dan alat kelengkapan dewan.

- c) Hasil usulan yang sudah disepakati bersama antara eksekutif dan DPRD dituangkan ke dalam keputusan DPRD.

### **3) Pemerintah Kabupaten Kulonprogo**

- a) Untuk yang eksekutif, dibentuk tim khusus dengan *leading sector* Bagian Hukum yang mengkoordinasikan semua OPD.
- b) OPD dipertemukan mencari prioritas dengan ukuran: tugas dari undang-undang, kebutuhan organisasi perangkat daerah, prioritas masyarakat, dan desakan kearifan lokal.
- c) Usulan yang sudah dikumpulkan selanjutnya dirapatkan bersama DPRD
- d) Judul yang sudah disepakati bersama DPRD dituangkan ke dalam keputusan DPRD.

### **4) Pemerintah Kabupaten Sleman**

- a) Bagian Hukum Sekretariat Pemerintah Kabupaten Sleman menginventarisasi usulan-usulan judul raperda dari masing-masing OPD.
- b) Usulan dinilai berdasarkan kriteria yang telah ditentukan sebelumnya. Indikator penentuan usulan didasarkan pada pedoman yang dibuat oleh Sekretariat Daerah.
- c) Usulan yang sudah diterima dan diurutkan berdasarkan prioritas selanjutnya dibawa dalam rapat bersama antara Bagian Hukum dengan Bapemperda DPRD Sleman. Bagian Persidangan memberikan fasilitasi dalam penyiapan bahan rapat.

#### **d. Pembentukan Tim Khusus dalam Penyusunan Propemperda**

Sejauh ini belum ada tim khusus yang dibentuk dalam rangka penyusunan Propemperda. Hal yang sudah berjalan di masing-masing daerah adalah dengan menempatkan Bagian Hukum Sekretariat Daerah sebagai *leading sector* dalam penyusunan usulan

Propemperda di lingkungan eksekutif. Sementara di lingkungan DPRD, dikoordinasikan oleh Bapemperda.

**e. Instansi yang Terlibat**

Instansi yang terlibat hanya sebatas organisasi perangkat daerah yang mengusulkan. Pada awalnya, seluruh organisasi perangkat daerah di masing-masing lingkungan pemerintahan daerah diundang untuk mengajukan usulan pembentukan peraturan daerah.

Di lingkungan DPRD, instansi yang terlibat adalah Bapemperda. Dalam ketugasannya, dibantu oleh bagian persidangan dan bagian hukum.

**f. Keterlibatan pihak di luar pemerintah**

Penyusunan Propemperda berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan tidak melibatkan pihak luar pemerintah. Sejauh ini peran masih dilakukan oleh masing-masing instansi di lingkungan eksekutif dan DPRD.

**g. Pola Koordinasi**

Berkaitan dengan pola koordinasi, para responden memberikan jawaban yang beragam. Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul menyatakan bahwa koordinasi senantiasa dilakukan dalam penyusunan propemperda. Bahkan, bukan hanya koordinasi tetapi juga melakukan evaluasi bersama dengan Bapemperda DPRD Kabupaten Gunung Kidul. Sementara itu, pola koordinasi yang dilaksanakan di Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi DIY dilaksanakan melalui FGD dan konsultasi materi.

Pada Pemerintah Kabupaten Sleman, Bupati melalui Sekda dan Bagian Hukum berkoordinasi dengan Ketua DPRD untuk penyampaian rancangan Propemperda yang akan disusun. Pimpinan DPRD memberikan disposisi kepada Ketua Bapemperda untuk mengkaji usulan propemperda.

Selanjutnya, Badan Musyawarah menjadwalkan rapat-rapat kerja yang akan dilakukan oleh Bapemperda dengan Bagian Hukum. Hasil raker Bapemperda disampaikan ke Pimpinan DPRD dengan laporan tertulis.

Laporan dibacakan dalam Rapat Paripurna DPRD (internal) untuk dimintakan persetujuan kesemua anggota dan ditetapkan menjadi Keputusan DPRD Kabupaten Sleman tentang Propemperda tahun yang akan berjalan.

#### **h. Kendala yang Sering Ditemui**

Berkaitan dengan kendala, tim Penyusun Naskah Akademik dan Draft Raperda Tata Cara Penyusunan Propemperda menemukan dalam dua sektor, yakni kendala internal dan kendala eksternal. Kendala internal antara lain karena kajian terhadap urgensi pengusulan dari OPD belum optimal dilakukan oleh Biro Hukum karena sebab antara lain pengajuan usulan yang *mepet* dengan *deadline*.

Sedangkan kendala eksternal antara lain: *Pertama*, naskah akademik dan *draft* raperda yang diusulkan OPD belum sempurna (masih mentah). *Kedua*, penyampaian usulan (naskah akademik dan *draft*) *mepet* dengan *deadline* penetapan Propemperda. *Ketiga*, pelibatan Biro Hukum dalam proses perencanaan penyusunan naskah akademik dan *draft* kurang optimal. *Keempat*, desakan politik terhadap pengajuan Propemperda sehingga kajian tidak bisa dilaksanakan secara optimal. *Kelima*, OPD tidak mengetahui tata kala pembentukan peraturan daerah.

#### **i. Model dan Sistematika yang Ideal (yang Diharapkan)**

Para responden menyampaikan model dan sistematika yang diharapkan. Model dan sistematika ini dianggap idel. Berdasarkan hasil wawancara, model yang diharapkan tergambar dalam jawaban responden sebagai berikut.

*Pertama*, Biro Hukum Sekretariat Pemerintah Provinsi DIY menyatakan: Penyusunan Propemperda yang ideal tidak hanya dilihat pada konteks pembentukan Propemperda, namun pada konteks perencanaan pembangunan dan penganggaran. Ideal apabila usulan penyusunan naskah akademik mendasarkan/mengacu kepada rencana pembangunan. Propemperda yang disusun seharusnya menjabarkan visi, misi, dan prioritas pembangunan yang ditetapkan dalam RPJPD/RPJMD. Selain disusun untuk mewujudkan rencana pembangunan tersebut, penyusunan Propemperda juga mengakomodasi kebutuhan regulasi dalam masyarakat. Oleh karena itu, perumusan kebijakan hukum haruslah ditempatkan mulai awal perencanaan penganggaran/pembangunan.

Bidang/sektor/permasalahan yang menjadi prioritas untuk diatur dengan peraturan daerah hendaknya ditetapkan oleh Pemerintah Daerah (Gubernur). Penetapan dilakukan oleh Biro Hukum dengan melibatkan BAPPEDA dan OPD terkait yang menghasilkan sebuah dokumen prioritas permasalahan yang harus ditindaklanjuti dengan peraturan daerah. Dokumen prioritas ini menjadi pedoman bagi OPD di lingkungan Pemerintah Daerah untuk mengajukan kegiatan penyusunan naskah akademik dan draft raperda kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Selama ini, keterlibatan Biro Hukum dalam proses tersebut tidak ada. Hal ini berimbas kepada materi muatan naskah akademik dan draft raperda yang dikirim kepada Biro Hukum kurang/tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan baik sisi legal drafting maupun substansi. Untuk itu, sebaiknya Raperda tentang Propemperda juga mengatur proses sebelum penetapan Propemperda tersebut.

*Kedua*, Bagian Hukum Sekretariat DPRD menyatakan: Model pembahasan dan sistematika yang ideal adalah dari pihak legislatif (Bapemperda) dan Eksekutif (Bagian Hukum) dapat menyampaikan

usulan raperda yang akan di bahas pada tahun yang akan datang, akan lebih baik bila usulan tersebut telah ada kajian akademis dan/atau naskah akademis atau Penjelasan atas draf raperda yang akan diusung.

Bahwa sebelum terbentuk Naskah Akademis (NA) seharusnya ada survey kemasyarakatan atau pihak yang menjadi subyek atau obyek materi pembahasan raperda yang akan dibuat. Melalui forum penjangkaran aspirasi dalam FGD-FGD yang dapat dilakukan atau survey sendiri oleh Tim atau anggota Dewan. Namun hal ini ada kendala waktu dan kesempatan atau kemauan anggota yang tentunya tidak sedikit biaya yang dibutuhkan untuk meloloskan sebuah perda.

#### **4. Praktik Propemperda**

Pada bagian ini, Penyusunan Naskah Akademik akan menyajikan dan menganalisa data pelaksanaan program pembentukan peraturan daerah (propemperda) yang selama ini sudah berjalan di DIY. Praktik perencanaan pembentukan peraturan daerah di DIY selama kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir berjalan sebagai berikut:

##### **a. Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan DPRD DIY sejak tahun 2013 hingga tahun 2017 berhasil menyelesaikan pembentukan 57 peraturan daerah. Pembentukan 57 peraturan daerah dimaksud berasal dari total 59 target yang ditetapkan.

Total target yang ditetapkan sebanyak 59 peraturan daerah pada tahun 2013 – 2017 sejatinya bukan target awal. Dikatakan bukan target awal karena target 59 peraturan daerah merupakan perubahan target yang sudah ditetapkan sebelumnya yakni sejumlah 98 peraturan daerah. Artinya, target capaian Propemperda berada pada angka 60,2%.

Pemerintah DIY dan DPRD DIY melakukan revisi target realisasi perencanaan pembentukan peraturan daerah pada setiap

tahun sejak tahun 2013 – 2017. Perubahan realiasi dimaksud terjadi sebagai berikut.

- 1) Pada tahun 2013 melalui Keputusan DPRD Nomor 55/K/DPRD/2012 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa Tahun 2013 Pemerintah DIY dan DPRD DIY menargetkan pembentukan 17 peraturan daerah pada tahun 2013. Tetapi, melalui Keputusan DPRD Nomor 57/K/DPRD/2013 tentang Perubahan Atas Keputusan DPRD Nomor 55/K/DPRD/2012 yang diterbitkan pada tanggal 7 Oktober 2013 target tersebut diubah menjadi 12 peraturan daerah. Keseluruhan target perubahan dimaksud (12 peraturan daerah) berhasil ditetapkan menjadi peraturan daerah pada tahun 2013.
- 2) Pada tahun 2014 melalui Keputusan DPRD Nomor 66/K/DPRD/2013 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa Tahun 2014 Pemerintah DIY dan DPRD DIY menargetkan pembentukan 15 peraturan daerah pada tahun 2013. Namun, melalui Keputusan DPRD Nomor 64/K/DPRD/2014 tentang Perubahan Atas Keputusan DPRD Nomor 66/K/DPRD/2013 yang diterbitkan pada tanggal 31 Desember 2014 target tersebut diubah menjadi 6 peraturan daerah. Pemerintah DIY dan DPRD DIY berhasil menyelesaikan keseluruhan target perubahan dimaksud pada tahun 2013.
- 3) Pada tahun 2015 melalui Keputusan DPRD Nomor 65/K/DPRD/2014 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa Tahun 2014 Pemerintah DIY dan DPRD DIY menargetkan pembentukan 25 peraturan daerah pada tahun 2015. Namun, melalui Keputusan DPRD Nomor 62/K/DPRD/2015 tentang Perubahan Atas Keputusan DPRD Nomor 65/K/DPRD/2014 yang diterbitkan

pada tanggal 30 September 2015 target tersebut diubah menjadi 20 peraturan daerah. Pemerintah DIY dan DPRD DIY berhasil menyelesaikan 19 peraturan daerah pada tahun 2013. Satu peraturan daerah yang tidak bisa diselesaikan di tahun ini adalah Raperda Istimewa tentang Kewenangan Dalam Urusan Kebudayaan.

- 4) Pada tahun 2016 melalui Keputusan DPRD Nomor 82/K/DPRD/2015 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa Tahun 2016 tertanggal 30 Nopember 2015 Pemerintah DIY dan DPRD DIY menargetkan pembentukan 24 peraturan daerah pada tahun 2016. Pada tanggal 30 September 2016, keputusan dimaksud diubah dengan Keputusan DPRD Nomor 51/K/DPRD/2016 yang mengubah pula target Propemperda dari 24 raperda menjadi 10 raperda. Target 10 raperda dapat diselesaikan sebanyak 9 raperda, sementara 1 (satu) raperda tidak dapat diselesaikan pada tahun 2016 yakni Raperda tentang Hari Jadi Daerah Istimewa Yogyakarta. tidak selesainya raperda ini dikarenakan tidak ada kata sepakat antara DPRD dengan Pemerintah Daerah.
- 5) Pada tahun 2017 melalui Keputusan DPRD Nomor 71/K/DPRD/2016 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa Tahun 2016 tertanggal 28 Nopember 2016 Pemerintah DIY dan DPRD DIY menargetkan pembentukan 16 peraturan daerah pada tahun 2017. Pada tanggal 17 November 2017, keputusan dimaksud diubah dengan Keputusan DPRD Nomor 82/K/DPRD/2017 yang mengubah pula target Propemperda dari 16 raperda menjadi 11 raperda. Keseluruhan target yang sudah diubah (11 raperda) dapat diselesaikan pada tahun anggaran 2017.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diberikan catatan atas pelaksanaan propemperda di DIY dari tahun 2013 hingga tahun

2017 sebagai berikut. *Pertama*, seluruh target Propemperda yang direncanakan pada tahun anggaran sebelumnya diubah pada saat akan berakhirnya tahun anggaran berjalan. Perubahan target paling banyak terjadi pada tahun 2016 yang semula ditargetkan sebanyak 24 raperda, diubah menjadi 10 raperda.

*Kedua*, perubahan target Propemperda selalu terjadi pada kuartal ketiga setiap tahun anggaran, atau pada masa sidang III. Perubahan target yang berdekatan dengan masa habisnya tahun anggaran memunculkan anggapan untuk menutupi kelemahan dalam proses perencanaan.

Gambaran mengenai penyusunan Propemperda di DIY pada tahun 2013 hingga tahun 2017 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 2.2 Penyusunan Propemperda di DIY Tahun 2013 - 2017**

No	Tahun	Target Awal	Perubahan Target	Realisasi
1	2013	17 raperda (ditetapkan 30 November 2012)	12 raperda (ditetapkan 7 Oktober 2013)	12 raperda
2	2014	15 raperda (ditetapkan 25 November 2013)	6 raperda (ditetapkan 31 Desember 2014)	6 raperda
3	2015	26 raperda (ditetapkan 31 Desember 2014)	20 raperda (ditetapkan 30 September 2015)	19 raperda
4	2016	24 raperda (ditetapkan 30 November 2015)	10 raperda (ditetapkan 30 September 2016)	9 raperda
5	2017	16 raperda (ditetapkan 28 November 2016)	11 raperda (ditetapkan 17 November 2017)	11 raperda

Sumber: Dokumen Sekretariat DPRD DIY

Selain target pencapaian, pada bagian ini juga dilakukan analisis mengenai keterkaitan antara Propemperda dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) DIY tahun 2012 – 2017. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2012–2017 sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2012–2017 memberikan gambaran arah pembangunan DIY pada

tahun 2012-2017. Idealnya, arah pembentukan hukum di DIY pada tahun 2013-2017 berpedoman pada arah pembangunan DIY tahun 2012-2017.

Arah pembangunan DIY pada tahun 2012-2017 didasarkan pada visi “*Daerah Istimewa Yogyakarta Yang Lebih Berkarakter, Berbudaya, Maju, Mandiri dan Sejahtera Menyongsong Peradaban Baru*”. Berdasarkan visi dimaksud, ditetapkan 4 (empat) misi pembangunan, yakni:

- 1) Membangun peradaban berbasis nilai-nilai kemanusiaan;
- 2) Memperkuat perekonomian daerah yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif;
- 3) Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik; dan
- 4) Memantapkan prasarana dan sarana daerah.

Keempat misi di atas, dijabarkan ke dalam tujuan, sasaran, strategi dan arah kebijakan. Secara lengkap derivasi misi ke dalam tujuan, strategi dan arah kebijakan pembangunan DIY tahun 2012-2017 dapat diuraikan sebagai berikut.

- 1) misi I: Membangun peradaban berbasis nilai-nilai kemanusiaan

**Tabel 2.3 Misi I Membangun Peradaban Berbasis Nilai-Nilai Kemanusiaan**

<b>Tujuan</b>	<b>Sasaran</b>	<b>Strategi</b>	<b>Arah Kebijakan</b>
Mewujudkan peningkatan pengetahuan budaya, pelestarian dan pengembangan hasil budaya, serta nilai-nilai budaya.	Peran serta dan apresiasi masyarakat dalam pengembangan dan pelestarian budaya meningkat	Memperkuat dan memperluas jejaring dan kerjasama dengan semua pihak dalam mengelola dan melestarikan aset budaya secara berkesinambungan.	Meningkatkan derajat partisipasi masyarakat dalam pengembangan dan pelestarian Budaya dari 30% menjadi 70%.
Mewujudkan pengembangan pendidikan yang berkarakter.	Melek Huruf Meningkat	Mengembangkan kerjasama dan jejaring dengan pendidikan tinggi, lembaga-lembaga riset, dunia usaha dan pemerintah untuk mewujudkan kemandirian masyarakat terdidik.	Meningkatkan Angka Melek Huruf dari 91,49 menjadi 95

	Aksesibilitas pendidikan meningkat	Perluasan akses pendidikan dasar sampai pendidikan menengah termasuk akses pembiayaan bagi penduduk miskin.	Meningkatkan Rata-rata lama sekolah dari 9,2 menjadi 12 serta peningkatan Daya Saing Pendidikan
	Daya saing pendidikan meningkat	Meningkatkan kapasitas lembaga pendidikan dalam mengembangkan proses belajar mengajar berbasis multikultur dan nilai-nilai budaya luhur.	Meningkatkan persentase satuan pendidikan yang menerapkan model pendidikan berbasis budaya dari 0% menjadi 40%
Mewujudkan peningkatan derajat kualitas hidup masyarakat	Harapan hidup masyarakat meningkat	Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat secara adil dan merata, agar hidup dalam lingkungan sehat, serta berperilaku hidup bersih dan sehat.	Meningkatkan Angka Harapan Hidup dari 73,27 menjadi 73, 55

Sumber: Dokumen Sekretariat DPRD DIY

2) misi II: Memperkuat perekonomian daerah yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif.

**Tabel 2.4 Memperkuat Perekonomian Daerah yang Didukung Dengan Semangat Kerakyatan, Inovatif Dan Kreatif**

<b>Tujuan</b>	<b>Sasaran</b>	<b>Strategi</b>	<b>Arah Kebijakan</b>
Memacu pertumbuhan ekonomi daerah yang berkualitas dan berkeadilan yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif	Pendapatan masyarakat meningkat	Meningkatnya produktivitas rakyat sehingga rakyat lebih secara konkret menjadi subyek dan aset aktif pembangunan	Meningkatkan Pendapatan perkapita pertahun dari Rp.6,8 jt menjadi Rp. 8,5 jt
	Ketimpangan antar wilayah menurun	Membangkitkan daya saing produk unggulan wilayah agar makin kompetitif.	Meningkatkan pemerataan pembangunan yang ditandai dengan menurunnya Indek

			Ketimpangan Antar Wilayah dari 0,4574 menjadi 0,4481
	Kesenjangan pendapatan masyarakat menurun	Menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan merata.	Mengurangi kesenjangan pendapatan per kapita masyarakat yang ditandai dengan menurunnya Indeks Ketimpangan Pendapatan dari 0,3022 menjadi 0,2878.
Mewujudkan peningkatan daya saing pariwisata.	Kunjungan wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara meningkat	Mengembangkan pariwisata berbasis budaya dan potensi lokal dengan mengedepankan peran serta masyarakat.	Melestarikan budaya DIY sebagai benteng ketahanan budaya yang mampu menumbuhkan kemandirian, keamanan dan kenyamanan yang turut berdampak pada peningkatan jumlah wisatawan nusantara dari 2.013.314 menjadi 2.437.614 dan jumlah wisatawan mancanegara dari 202.518 menjadi 245.198.

	Lama tinggal wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara meningkat.	Meningkatkan inovasi, penajaman promosi, peningkatan aksesibilitas dan konektivitas, pengembangan SDM pariwisata, serta sinergitas antar pelaku wisata.	Melestarikan budaya DIY sebagai benteng ketahanan budaya yang mampu menumbuhkan kembangkan kemandirian, keamanan dan kenyamanan yang turut berdampak pada peningkatan lama tinggal wisatawan nusantara dari 1,9 hari menjadi 2,60 hari dan lama tinggal wisatawan mancanegara dari 2,04 hari menjadi 2,69 hari
--	---	---	--

Sumber: Dokumen Sekretariat DPRD DIY

3) misi III: Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik.

**Tabel 2.5 Misi III: Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik**

<b>Tujuan</b>	<b>Sasaran</b>	<b>Strategi</b>	<b>Arah Kebijakan</b>
Mewujudkan pengelolaan pemerintahan secara efisien dan efektif	Akuntabilitas kinerja pemerintah daerah meningkat.	Meningkatkan efektivitas kinerja birokrasi dan layanan publik yang responsif, transparan, dan akuntabel.	Meningkatkan Nilai Akuntabilitas Kinerja Pemerintah dari B menjadi A.

	Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah meningkat.	Meningkatkan profesionalisme pengelolaan keuangan daerah, optimalisasi pemanfaatan aset daerah, perbaikan dan peningkatan kinerja BUMD, serta optimalisasi pendapatan daerah.	Mempertahankan Opini pemeriksaan BPK yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
--	--	---	---

Sumber: Dokumen Sekretariat DPRD DIY

4) misi IV: Memantapkan prasarana dan sarana daerah

**Tabel 2.6 Misi IV: Memantapkan Prasarana dan Sarana Daerah**

<b>Tujuan</b>	<b>Sasaran</b>	<b>Strategi</b>	<b>Arah Kebijakan</b>
Mewujudkan peningkatan pelayanan publik.	Layanan publik meningkat, terutama pada penataan sistem transportasi dan akses masyarakat di pedesaan.	Mengembangkan sarana dan prasarana untuk mengatasi disparitas antar wilayah dengan meningkatkan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana transportasi	Meningkatkan Penataan Sistem Transportasi DIY yang difokuskan pada pengurangan kemacetan di perkotaan melalui penataan manajemen dan rekayasa lalu lintas guna mencapai load factor angkutan perkotaan dari 32,57% menjadi 42,57% dan peningkatan akses di pedesaan.
Menjaga kelestarian lingkungan dan kesesuaian Tata Ruang	Kualitas lingkungan hidup meningkat.	Pelestarian fungsi lingkungan hidup menuju pembangunan yang berkelanjutan.	Meningkatkan Persentase Kualitas Lingkungan dari 2% menjadi 15,72%.

	Pemanfaatan Ruang terkendali.	Pemanfaatan ruang mengacu rencana tataruang, serta daya dukung dan daya tampung lingkungan.	Meningkatkan kesesuaian pemanfaatan ruang terhadap RTRW Kab/Kota dan RTRW Provinsi dari 45% menjadi 90%
--	-------------------------------	---	---

Sumber: Dokumen Sekretariat DPRD DIY

Jika merujuk pada misi yang sudah ditetapkan di atas dikaitkan dengan Propemperda tahun 2013-2017 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 2.7**  
**Keterkaitan Antara Propemperda Dengan RPJMD DIY Tahun 2012 - 2017**

No	Tahun	Judul Raperda	Ket/Kesesuaian dengan Misi RPJMD
1	2013	Raperda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013-2017	Dasar hukum RPJMD
2	2013	Raperda tentang Penyertaan Modal pada Badan Usaha Milik Daerah dan Perseroan Terbatas Bangun Askrida	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
3	2013	Raperda tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Rumah Tangga.	Sesuai Misi I
4	2013	Raperda tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik.	Sesuai Misi I
5	2013	Raperda tentang Pemberian Insentif dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal di Daerah Istimewa Yogyakarta.	Tidak secara langsung berhubungan dengan misi
6	2013	Raperda tentang Kewenangan dalam urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
7	2013	Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
8	2013	Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penyertaan Modal pada PT. Anindya Mitra Internasional.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.

		Hutan Raya Bunder.	
9	2013	Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
10	2013	Raperda tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Produk Hukum DPRD.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
11	2013	Raperda tentang Pendanaan Pendidikan.	Sesuai Misi I
12	2013	Raperda tentang Pengelolaan Taman	Sesuai Misi IV
13	2014	Raperda tentang Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
14	2014	Raperda tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.	Sesuai Misi I
15	2014	Raperda tentang Penjaminan Mutu dan Keamanan Pangan Segar Asal Tumbuhan.	Tidak secara langsung berhubungan dengan misi
16	2014	Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2012-2017.	Dasar hukum perubahan RPJMD
17	2014	Raperda tentang Pelayanan Publik.	Sesuai Misi III
18	2014	Raperda tentang Perlindungan Terhadap Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang.	Sesuai Misi I
19	2015	Raperda tentang Pola Pengembangan Transportasi Wilayah	Sesuai Misi IV
20	2015	Raperda tentang Pengelolaan Hutan Produksi dan Hutan Lindung	Sesuai Misi IV
21	2015	Raperda tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
22	2015	Raperda tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
23	2015	Raperda Istimewa tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.

		Daerah Istimewa Yogyakarta.	
24	2015	Raperda Istimewa tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
25	2015	Raperda Istimewa tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.	Sesuai Misi III
26	2015	Raperda tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa.	Sesuai Misi III
27	2015	Raperda tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.	Sesuai Misi IV
28	2015	Raperda tentang Pelestarian Habitat Alami.	Sesuai Misi IV
29	2015	Raperda tentang Perubahan Atas Perda Nomor 8 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Bencana.	Sesuai Misi I
30	2015	Raperda tentang Pengendalian, Pengawasan dan Peredaran Minuman Beralkohol.	Sesuai Misi I
31	2015	Raperda tentang Perubahan Kedua Atas Perda Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
32	2015	Raperda tentang Perubahan Kedua Atas Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
33	2015	Raperda tentang Perubahan Atas Perda Nomor 4 Tahun 2014 tentang Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
34	2015	Raperda tentang Lembaga Kesejahteraan Sosial.	Sesuai Misi I
35	2015	Raperda tentang Penyebutan Nomenklatur DIY dalam Produk Hukum Daerah dan Tata Naskah Dinas.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
36	2015	Raperda Istimewa tentang Kewenangan Dalam Urusan Kebudayaan.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
37	2015	Raperda DIY tentang Perubahan atas Perda DIY Nomor 11 Tahun 2012 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Bank Pembangunan Daerah Provinsi DIY menjadi	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.

		Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah DIY.	
38	2015	Raperda DIY tentang Perubahan atas Perda DIY Nomor 5 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pada Badan Usaha Milik Daerah dan Perseroan Terbatas Asuransi Bangun Askrida.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
39	2016	Raperda tentang Penyelenggaraan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan.	Sesuai Misi IV
40	2016	Raperda tentang Pencabutan Peraturan Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
41	2016	Raperda tentang Penyelenggaraan Penyiaran.	Tidak berhubungan secara langsung dengan misi
42	2016	Raperda tentang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah.	Sesuai Misi I
43	2016	Raperda tentang Moda Transportasi Tradisional Becak dan Andong.	Sesuai Misi IV
44	2016	Raperda tentang Baku Mutu Air Limbah.	Sesuai Misi IV
45	2016	Raperda tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai.	Sesuai Misi IV
46	2016	Raperda tentang Hari Jadi Daerah Istimewa Yogyakarta	Tidak jadi disahkan
47	2016	Raperdais tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.	Sesuai Misi IV
48	2016	Raperdais tentang Tata Ruang Keistimewaan.	Sesuai Misi IV
49	2017	Raperda tentang Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat.	Sesuai Misi IV
50	2017	Raperda tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Industri Kreatif, Koperasi, serta Usaha Kecil.	Sesuai Misi II
51	2017	Raperda tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral Logam, Mineral Bukan Logam dan Batuan.	Sesuai Misi IV dan III
52	2017	Raperda tentang Arsitektur Bangunan Berciri Khas Daerah Istimewa Yogyakarta.	Tidak secara langsung berhubungan dengan misi
53	2017	Raperda tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.	Tidak secara langsung berhubungan dengan misi
54	2017	Raperdais tentang Tata Ruang	Sesuai Misi IV

		Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.	
55	2017	Raperdais tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan.	Sesuai Misi I
56	2017	Raperda tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
57	2017	Raperda tentang Penggunaan dan Pemanfaatan Bagian-Bagian Jalan Provinsi.	Sesuai Misi IV
58	2017	Raperda tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.	Sesuai strategi pada Misi III, tetapi tidak sesuai dengan arah kebijakan.
59	2017	Raperda tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.	Sesuai Misi I.

Sumber: Hasil Olah Data Tim Penyusun

## **b. Kabupaten Sleman**

Penyusunan Propemperda di Kabupaten Sleman dilaksanakan setiap tahun. Sejak tahun 2013 hingga tahun 2017, Kabupaten Sleman berhasil menyelesaikan proses pembentukan sekitar 76 (tujuh puluh enam) peraturan daerah. Pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Sleman terbanyak terjadi di tahun 2013 yakni sebanyak 22 (dua puluh dua) peraturan daerah. Sementara paling sedikit di tahun 2014 yang hanya menetapkan 9 (sembilan) peraturan daerah. Catatan pembentukan peraturan daerah di tahun 2014 yang hanya 9 (sembilan) peraturan daerah dimaksud dapat dimaklumi mengingat pada tahun tersebut merupakan masa pemilihan umum anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden.

Sebaran peraturan daerah Kabupaten Sleman yang telah ditetapkan pada tahun anggaran 2013 hingga tahun 2017 dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 2.8**  
**Sebaran Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2013-2017**

<b>No</b>	<b>Tahun Anggaran</b>	<b>Jumlah Perda</b>
1	2013	22 perda
2	2014	9 perda
3	2015	16 perda
4	2016	18 perda
5	2017	11 perda
<b>Total</b>		76 perda

Sumber: Dokumen Sekretariat DPRD Kab. Sleman

Pembentukan 76 (tujuh puluh enam) peraturan daerah di Kabupaten Sleman sebagaimana dimaksud berawal dari perencanaan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Berdasarkan data yang dimiliki oleh Peneliti, Kabupaten Sleman merencanakan pembentukan 103 peraturan daerah untuk tahun 2013 hingga tahun 2017. Artinya, rata-rata setiap tahunnya Kabupaten Sleman merencanakan pembentukan 20 hingga 21 peraturan daerah.

Melihat dari perencanaan yang dilakukan dengan realisasinya, tergambar bahwa Kabupaten Sleman berhasil merealisasikan sekitar 73,8% target penyusunan peraturan daerah. Secara umum, target dan realisasi propemperda dari tahun 2013 hingga tahun 2017 terlihat dalam tabel di bawah ini .

**Tabel 2.9**  
**Target dan Realisasi Propemperda Kab. Sleman Tahun 2013-2017**

<b>No</b>	<b>Tahun</b>	<b>Rencana</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Prosentase</b>
1	2013	19 perda	22 perda	115,79%
2	2014	24 perda	9 perda	37,50%
3	2015	21 perda	16 perda	76,19%
4	2016	24 perda	18 perda	75,00%
5	2017	15 perda	11 perda	73,33%
<b>Total</b>		103 perda	76 perda	73,79%

Sumber: Hasil Olah Data Tim Penyusun

Berdasarkan pada data-data di atas, Kabupaten Sleman cukup baik dalam merealisasikan program pembentukan peraturan daerah (Propemperda). Hal ini terlihat dari realisasi yang dicapai cukup baik, yakni sekitar 73,79% dari keseluruhan yang ditargetkan.

Hanya saja, realisasi propemperda di Kabupaten Sleman sebagaimana di atas perlu mendapatkan beberapa catatan sebagai berikut. *Pertama*, realisasi propemperda yang terjadi pada tahun 2013 dan 2014 tidak menunjukkan hasil sesuai yang direncanakan. Pada tahun 2013 realisasi pembentukan perda bisa melebihi seratus persen (115,79%). Sementara pada tahun 2014 hanya mampu merelisasikan sekitar 37,50%. Hasil yang berpaut jauh dari target menunjukkan adanya problem dalam proses perencanaan.

*Kedua*, pada tahun 2014 pembentukan perda mengalami penurunan signifikan. Pencapaian pada tahun yang sama juga terjadi di lingkungan pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Meskipun secara apologis dapat dimaklumi karena pada tahun 2014 bertepatan dengan agenda pemilihan umum, namun dari sisi perencanaan merupakan hal yang tidak boleh terjadi.

### **c. Kabupaten Kulonprogo**

Kabupaten Kulonprogo berhasil menyelesaikan 83 peraturan daerah sejak tahun 2013 hingga tahun 2018. Keseluruhan peraturan daerah dimaksud terdiri atas 68 peraturan daerah non-APBD dan 15 peraturan daerah APBD.

Keseluruhan peraturan daerah yang berhasil diselesaikan dimaksud sebagian besar merupakan inisiatif dari pemerintah daerah (eksekutif). Sementara DPRD Kabupaten Kulonprogo selama 5 (lima) tahun berjalan (2013-2017) hanya mengusulkan 5 (lima) rancangan peraturan daerah.

Hasil kerja legislasi pada tahun 2013 hingga 2017 dimaksud berasal dari proses perencanaan pembentukan peraturan daerah yang ditetapkan sebelum tahun berjalan. Pada masa itu, DPRD dan Pemerintah Kabupaten Kulonprogo sepakat menyusun propemperda dengan menetapkan target sebanyak 96 raperda

dapat diselesaikan. Rincian target pembentukan peraturan daerah adalah sebagai berikut:

- a. Pada tahun 2013 disepakati untuk membentuk 3 (tiga) peraturan daerah APBPD dan 13 (tiga belas) peraturan daerah non-APBD;
- b. Pada tahun 2014 disepakati untuk membentuk 3 (tiga) peraturan daerah APBPD dan 12 (dua belas) peraturan daerah non-APBD;
- c. Pada tahun 2015 disepakati untuk membentuk 3 (tiga) peraturan daerah APBPD dan 18 (delapan belas) peraturan daerah non-APBD;
- d. Pada tahun 2016 disepakati untuk membentuk 3 (tiga) peraturan daerah APBPD dan 23 (dua puluh tiga) peraturan daerah non-APBD; dan
- e. Pada tahun 2017 disepakati untuk membentuk 3 (tiga) peraturan daerah APBPD dan 15 (lima belas) peraturan daerah non-APBD.

Jika melihat capaian, pembentukan peraturan daerah dengan rencana pembentukan yang sudah ditargetkan sebelumnya maka dapat ditemukan bahwa target perencanaan pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Kulonprogo tercapai sekitar 86,46%. Hasil ini lebih baik jika dibandingkan dengan pencapaian target propemperda di Kabupaten Sleman.

Secara detil, target dan realisasi pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Kulonprogo pada tahun 2013 hingga tahun 2017 terlihat di bawah ini.

**Tabel 2.10**  
**Target dan Realisasi Pembentukan Perda Di Kabupaten Kulonprogo**  
**Tahun 2013 - 2017**

No	Tahun	Rencana	Realisasi	Prosentase
1	2013	16 perda	15 perda	93,75%
2	2014	15 perda	13 perda	86,67%
3	2015	21 perda	21 perda	100%
4	2016	26 perda	13 perda	73,08%
5	2017	18 perda	15 perda	83,33%
<b>Total</b>		96 perda	83 perda	86,46%

Sumber: Hasil Olah Data Tim Penyusun

#### d. Kabupaten Gunung Kidul

Kabupaten Gunung Kidul merencanakan membentuk 119 peraturan daerah pada tahun 2013 hingga tahun 2017. Jika dirata-rata setiap tahunnya, Kabupaten Gunung Kidul merencanakan membentuk sekitar 23 peraturan daerah.

Sebaran rencana pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Gunung Kidul pada tahun 2013 hingga tahun 2017 terlihat dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 2.11**  
**Sebaran Rencana Pembentukan Perda di Kabupaten Gunung Kidul**  
**Tahun 2013-2017**

No	Tahun	Propemperda
1	2013	20 perda
2	2014	23 perda
3	2015	27 perda
4	2016	23 perda
5	2017	26 perda
<b>Total</b>		119 perda

Sumber: Dokumen Sekretariat DPRD Kab. Gunungkidul

Peneliti tidak memiliki data yang dapat valid mengenai realisasi perencanaan pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Gunung Kidul. Hal yang ditemukan oleh Peneliti adalah catatan/dokumentasi unggahan peraturan daerah Kabupaten Gunung Kidul pada <https://jdih.gunungkidulkab.go.id>. Namun demikian, Peneliti berkeyakinan bahwa jumlah realisasi pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Gunung Kidul tidak akan jauh beda dengan yang terpublikasikan pada laman dimaksud.

Berdasarkan penelusuran Peneliti, Kabupaten Gunung Kidul mampu menyelesaikan 85% peraturan daerah dari sekitar 119 peraturan daerah yang direncanakan dibentuk pada tahun 2013 hingga tahun 2017. Artinya, Kabupaten Gunung Kidul berhasil menyelesaikan sekitar 71,43% dari perencanaan yang dibuat.

Gambaran mengenai sebaran realisasi pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Gunung Kidul pada kurun waktu tahun 2013 hingga 2017 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 2.12**  
**realisasi pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Gunung Kidul Tahun 2013-2017**

<b>No</b>	<b>Tahun</b>	<b>Rencana</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Prosentase</b>
1	2013	20 perda	18 perda	90,00%
2	2014	23 perda	19 perda	82,61%
3	2015	27 perda	14 perda	51,85%
4	2016	23 perda	14 perda	60,87%
5	2017	26 perda	20 perda	76,92%
<b>Total</b>		119 perda	85 perda	71,43%

Sumber: Hasil Olah Data Tim Penyusun

#### **e. Kota Yogyakarta**

Kota Yogyakarta pada tahun 2014 hingga tahun 2018 merencanakan membentuk 121 peraturan daerah. Awalnya, Kota Yogyakarta merencanakan membentuk 131 peraturan daerah. Namun seiring berjalannya waktu, keputusan ini diubah menjadi sebanyak 121 peraturan daerah.

Pada tahun 2017 perencanaan pembentukan peraturan daerah dari yang semula direncanakan sebanyak 30 peraturan daerah berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 34/KEP/DPRD/XI/2016 tentang Program Legislasi Daerah Tahun Anggaran 2017. Pada bulan Agustus 2017 keputusan dimaksud diubah dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 18/K/DPRD/VIII/2017 tentang Perubahan atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 34/KEP/DPRD/XI/2016 tentang Program Legislasi Daerah Tahun Anggaran 2017. Perubahan dimaksud mengubah pula jumlah peraturan daerah yang

direncanakan dibentuk menjadi 27 peraturan daerah (dari sebelumnya sebanyak 30 peraturan daerah).

Pada tahun 2018 perencanaan pembentukan peraturan daerah dari yang semula direncanakan sebanyak 31 peraturan daerah berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 23/KEP/DPRD/XI/2017 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun Anggaran 2017. Pada bulan Agustus 2018, keputusan dimaksud diubah dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 12/KEP/DPRD/VIII/2018 tentang Perubahan Atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 23/KEP/DPRD/XI/2017 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun Anggaran 2017. Perubahan keputusan dimaksud turut pula mengubah jumlah perencanaan pembentukan peraturan daerah dari yang semula sebanyak 31 peraturan daerah menjadi sebanyak 24 peraturan daerah.

Pembentukan peraturan daerah di Kota Yogyakarta dapat dikatakan tidak berjalan dengan baik sesuai dengan yang telah direncanakan sebelumnya. Pada tahun 2014 hingga tahun 2018, Kota Yogyakarta berhasil mengundang 40 peraturan daerah. Artinya, Kota Yogyakarta hanya berhasil menyelesaikan 33,06% dari target yang sudah ditentukan sebelumnya (121 peraturan daerah). Jika perubahan perencanaan yang dilakukan pada tahun 2017 dan tahun 2018 tidak diikutsertakan, maka pencapaian pembentukan peraturan daerah di Kota Yogyakarta hanya sekitar 30,53%.

Secara detail, target dan pencapaian pembentukan peraturan daerah di Kota Yogyakarta pada tahun 2014 hingga tahun 2018 sebelum adanya perubahan target terlihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 2.13**  
**Target dan Pencapaian Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2014 -2018**

No	Tahun	Rencana	Realisasi	Prosentase
1	2014	22 perda	5 perda	22,73%
2	2015	22 perda	8 perda	36,36%
3	2016	26 perda	7 perda	26,92%
4	2017	30 perda	12 perda	40,00%
5	2018	31 perda	8 perda	25,81%
<b>Total</b>		131 perda	40 perda	30,53%

Sumber: Hasil Olah Data Tim Penyusun

Adapun target dan pencapaian pembentukan peraturan daerah di Kota Yogyakarta dari tahun 2014 hingga tahun 2018 setelah dilakukan revisi dapat terlihat sebagai berikut:

**Tabel 2.14**  
**Revisi Target dan Pencapaian Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2014 -2018**

No	Tahun	Rencana	Realisasi	Prosentase
1	2014	22 perda	5 perda	22,73%
2	2015	22 perda	8 perda	36,36%
3	2016	26 perda	7 perda	26,92%
4	2017	27 perda	12 perda	44,44%
5	2018	24 perda	8 perda	33,33%
<b>Total</b>		121 perda	40 perda	30,53%

Sumber: Hasil Olah Data Tim Penyusun

Berdasarkan temuan di atas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

*Pertama*, pencapaian pembentukan peraturan daerah tidak mencapai target sempurna pada seluruh daerah yang diteliti (Pemerintah Provinsi DIY dan kabupaten/kota). Secara berurutan, pencapai target terbaik dicapai oleh Pemerintah Kabupaten Kulonprogo. Sementara yang terendah terjadi pada Pemerintah Kota Yogyakarta.

*Kedua*, beberapa daerah melakukan perubahan target pada saat tahun anggaran berjalan. Bahkan, pemerintah provinsi DIY

pernah melakukan perubahan target pembentukan peraturan daerah pada akhir bulan Desember pada tahun berjalan dengan terbitnya Keputusan DPRD Nomor 64/K/DPRD/2014 tentang Perubahan Atas Keputusan DPRD Nomor 66/K/DPRD/2013 tertanggal 31 Desember 2014.

*Ketiga*, realisasi pembentukan peraturan daerah pada tahun politik (tahun 2014) mengalami penurunan yang signifikan di hampir seluruh daerah yang diteliti. Hanya Kabupaten Kulonprogo yang berhasil menjaga ritme pembentukan peraturan daerah di tahun politik yakni sebesar 86,67%. Sementara terendah terjadi di Kota Yogyakarta yang hanya menyelesaikan sekitar 22,73% dari seluruh rencana pembentukan peraturan daerah di tahun 2014.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru**

##### **1. Aspek Kehidupan Masyarakat**

Perencanaan pembangunan hukum daerah merupakan bagian dalam perencanaan pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan ini, salah satunya tertuang di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RPJMD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun.

Untuk itu, rencana pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara terencana, terpadu, sistematis, dan berkelanjutan agar tercapai pembangunan hukum yang komprehensif sesuai dengan visi dan misi daerah. Rencana pembentukan peraturan daerah yang tidak dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan sistematis akan menghambat tahapan pembentukan peraturan daerah. Beberapa tahapan pembentukan yang akan terhambat antara lain proses pembahasan rancangan peraturan daerah yang tidak kunjung dilaksanakan karena baik naskah akademik maupun draft rancangan peraturan daerahnya belum siap. Selain itu, hambatan bisa terjadi saat pembahasan dimana masyarakat menolak pembentukan peraturan daerah (bukan sekedar menolak

sebagian substansi) karena dianggap tidak perlu diatur. Atau, bisa pula terjadi sebuah rancangan peraturan daerah yang diusulkan bukan menjadi bagian dari kewenangan daerah.

RPJMD harus menjadi pondasi bagi perencanaan pembangunan hukum. Hal ini karena, tidak jarang perencanaan pembangunan membutuhkan kebijakan yang akan mengakomodasi kepentingan masyarakat di daerah.

RPJMD merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD). RPJPD merupakan turunan dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 – 2025 (RPJPN 2005 – 2025). Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 -2025, RPJMD adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 5 (lima) tahunan yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah dengan berpedoman pada RPJP Daerah serta memerhatikan RPJM Nasional. Pada konteks DIY, RPJMD menjadi pedoman bagi:

- a. Perangkat Daerah dalam menyusun Rencana Strategis Perangkat Daerah;
- b. Pemerintah Daerah dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD); dan
- c. penyusunan RPJMD Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta

RPJMD Tahun 2017–2022 disusun dengan tujuan sebagai berikut:

- a. sebagai pedoman untuk memberikan arah terhadap kebijakan keuangan daerah serta kebijakan dan strategi pembangunan daerah tahun 2018-2022;
- b. sebagai pedoman dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) antara tahun 2018 sampai tahun 2022;

- c. sebagai tolak ukur dalam mengukur dan melakukan evaluasi kinerja tahunan setiap Perangkat Daerah DIY antara tahun 2018 sampai tahun 2022;
- d. sebagai pedoman bagi seluruh Perangkat daerah (PD) dalam penyusunan rencana strategis tahun 2017 sampai tahun 2022, termasuk dalam menentukan program-program prioritas;
- e. sebagai instrumen untuk memudahkan seluruh Perangkat Daerah Pemerintah daerah DIY dalam mencapai tujuan dengan cara menyusun program dan kegiatan secara terpadu, terarah dan terukur;
- f. menjadi instrumen pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam mengendalikan penyelenggaraan pembanguna daerah dan menyalurkan aspirasi masyarakat sesuai dengan arah kebijakan yang ditetapkan;
- g. sebagai instrumen untuk memahami secara utuh dan memudahkan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi seluruh Perangkat Daerah Pemerintah Daerah DIY dalam mengimplementasikan kebijakan, program, dan kegiatan operasional tahunan; dan
- h. sebagai instrumen untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengendalian.

Berdasarkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2018 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017-2022, ditetapkan 9 (sembilan) isu strategis DIY, sebagai berikut:

- a. Tingginya Angka Kemiskinan;
- b. Tingginya Ketimpangan Wilayah;
- c. Pencemaran, Kerusakan Alam, dan Resiko Bencana Alam;

- d. Belum Optimalnya Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Tingginya Alih Fungsi Lahan Pertanian;
- e. Penyediaan Infrastruktur Dasar di Kawasan Pesisir Selatan Belum Optimal;
- f. Pengembangan Pendidikan Karakter dan Pendidikan Vokasi;
- g. Pelestarian Budaya Baik Benda Maupun Tak Benda;
- h. Peningkatan Tata Kelola Pemerintahan (*Good Governance*); dan
- i. Pertumbuhan Ekonomi yang Belum Inklusif.

Berangkat dari kesembilan isu di atas, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta menyusun tujuan dan sasaran pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2017 – 2022 sebagai berikut:

- a. Meningkatnya kualitas hidup, kehidupan dan penghidupan masyarakat dengan tatanan sosial yang menjamin menjamin kebhineka-tunggalika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia serta mampu menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta; dan
- b. Terwujudnya reformasi Tata Kelola Pemerintahan yang baik (*good governance*).

Berangkat dari isu strategis serta tujuan dan sasaran yang sudah ditetapkan di atas, maka pembentukan peraturan daerah setelah ditetapkan peraturan daerah tentang program pembentukan peraturan daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta diharapkan dapat menunjang terwujudnya tujuan dan sasaran dimaksud. Pada akhirnya, tujuan dan sasaran yang sudah terwujud akan mengantarkan pada terwujudnya visi Daerah Istimewa Yogyakarta di tahun 2017 – 2022 yakni: “Menyongsong Abad Samudera Hindia untuk Kemuliaan Martabat Manusia Jogja”. Visi ini merupakan penjabaran dari visi pembangunan jangka panjang daerah 2005 – 2025 yakni: “Daerah Istimewa Yogyakarta pada Tahun 2025 sebagai Pusat Pendidikan, Budaya dan Daerah Tujuan Wisata Terkemuka di

Asia Tenggara dalam lingkungan Masyarakat yang Maju, Mandiri dan Sejahtera”.

Dokumen RPJMD Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017-2022 ini pada dasarnya menjabarkan suatu perencanaan strategis yang erat kaitannya dengan proses menetapkan ke mana daerah Daerah Istimewa Yogyakarta akan diarahkan perkembangannya, dan apa yang hendak dicapai dalam lima tahun mendatang (2017-2022); bagaimana mencapainya; dan langkah-langkah strategis apa yang perlu dilakukan agar tujuan tercapai sesuai visi, misi, dan program kepala daerah terpilih. Periodisasi RPJMD Daerah Istimewa Yogyakarta ini disesuaikan dengan masa jabatan kepala daerah, yakni 2017-2022.

RPJMD Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012-2022 ini disusun dengan mempertimbangkan hasil kajian dan konsepsi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2005- 2025, dan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019. Selain itu juga mempertimbangkan asas kesinambungan dengan program-program pembangunan yang termuat dalam RPJMD Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012-2017, serta mempertimbangkan arah pembangunan kewilayahan sebagaimana dimuat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

RPJMD Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017-2022 ini menjadi landasan dan rujukan dalam penyusunan Rencana Strategis Perangkat Daerah (Renstra PD) Daerah Istimewa Yogyakarta, sekaligus merupakan pedoman bagi penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten/Kota seDaerah Istimewa Yogyakarta. Selanjutnya RPJMD Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017-2022 ini akan dijabarkan ke dalam rencana pembangunan tahunan daerah, yakni

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Daerah Istimewa Yogyakarta, yang merupakan dokumen perencanaan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk periode satu tahun.

Berkaitan dengan rencana pembentukan hukum (produk hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta) maka RPJMD akan menuntun pembentuk produk hukum agar arah pembangunan hukum di DIY juga disesuaikan dengan arah pembangunan daerah yang sudah ditetapkan. Jika perencanaan pembentukan hukum ditetapkan berdasarkan RPJMD, sebagaimana dimaksud dalam rencana pembentukan peraturan daerah ini, maka akan berimplikasi pada terbentuknya tatanan masyarakat sebagaimana diharapkan oleh RPJMD. Mengutip pendapat sosiolog, Roscoe Pound, yang menyatakan salah satu fungsi hukum adalah *a tool of social engineering* maka rencana pembentukan peraturan daerah yang sudah sejalan dengan rencana pembangunan daerah akan mengarahkan masyarakat DIY untuk mencapai pembangunan daerah dengan lebih mantap dan terarah.

## **2. Dampak Terhadap Aspek Beban Keuangan**

Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Pasal 263 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Dengan demikian, perencanaan pembangunan di daerah akan berkaitan erat dengan perencanaan keuangan daerah.

Pembentukan peraturan daerah yang didasarkan pada rencana pembangunan daerah akan mengoptimalkan pengelolaan keuangan daerah. Hal ini karena perencanaan keuangan daerah, terutama dalam pembenganggaran pembentukan peraturan daerah, sudah dapat diprediksi jauh-jauh hari. Selain itu, perencanaan pembentukan peraturan daerah yang sinkron dengan RPJMD akan memastikan penggunaan keuangan daerah yang diperuntukkan bagi perencanaan pembangunan, termasuk pembangunan hukum di daerah.

### **BAB III**

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

#### **A. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Pasal tersebut di atas adalah pasal yang wajib menjadi dasar hukum pertama dalam landasan yuridis disetiap penyusunan produk hukum daerah seperti peraturan daerah di tingkat provinsi, kabupaten dan kota. Dengan demikian jelas Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota mempunyai kewenangan untuk menetapkan Perda.

#### **B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan UU Nomor 12 Tahun 2011 wajib menjadi pedoman dalam tahapan maupun format penyusunan. Melalui undang-undang tersebut maka terdapat pedoman yang sama baik cara dan metode penyusunan. Ada pedoman yang baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 angka 7 yang dimaksud Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

Pasal tersebut di atas merupakan pembatasan dalam kajian yang dilakukan oleh tim penyusun Naskah Akademik. Bahwa Naskah akademik yang akan disusun adalah naskah akademik terkait Prolegda/propemperda yang ada di tingkat Provinsi

Pasal 10 angka 1 yang dimaksud Program Legislasi Daerah (Prolegda) adalah instrumen pelaksanaan program pembentukan Perda

Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.

Maksud pasal tersebut menunjukkan ada amanat bahwa prolegda merupakan instrument pelaksana dan penetapannya harus dengan suatu sistem, sistem yang akan membentuk suatu persepsi yang sama tentang penentuan urutan prioritas, apa tolok ukurnya bahkan factor penentunya raperda yang dapat masuk di prolegda.

Dalam undang-undang tersebut di atas masih menggunakan istilah Prolegda. Istilah Program pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) menggantikan istilah Prolegda sesuai dengan perintah ketentuan Pasal 239 UU No. 23 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 10 Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Pasal 1 angka 11 yang dimaksud Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu RUU, Raperda Provinsi, atau Raperda Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Berdasarkan temuan di lapangan (DPRD Kabupaten dan Provinsi, pemerintah daerah kabupaten, pemerintah DIY), bahwa proses pembentukan perda selalu terjadi persoalan dalam implementasi di setiap tahapan dari mulai perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan. Permasalahan mulai dari teknis sampai dengan substansi. Persoalan kesulitan mendapatkan kesepakatan antara DPRD tingkat Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, DPRD DIY dengan Pemerintah DIY.

Dengan demikian hasil Prolegda/Propemperda belum sesuai dengan harapan. Padahal tujuan negara untuk menyejahterakan rakyat terutama di daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD yang

jelas dekat dengan rakyat secara langsung. DPRD DIY dan Pemerintah Daerah DIY memiliki kedudukan yang sangat strategis, hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. UUD NRI Tahun 1934;
2. Ketetapan MPR-RI;
3. UU/Perpu;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Perda Provinsi; dan
6. Perda Kabupaten/Kota

Berdasarkan pasal tersebut di atas, maka kedudukan Perda Provinsi berada di tengah-tengah diantara kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan kabupaten/kota. Di samping provinsi juga punya kepentingan untuk daerahnya sendiri. Kepentingan daerah provinsi DIY termasuk kepentingan 5 (lima) kewenangan keistimewaan. Dengan kedudukan yang demikian, maka Prolegda Provinsi harus mampu menerjemahkan konsekuensi urutan perundang-undangan, sebagai bentuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan di atasnya dan setiap perda provinsi tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Arah kebijakan Propemperda harus komprehensif. Penjabaran RPJPN ke RPJPD perlu lebih cermat sebagai acuan dan pertimbangan untuk kemudian dibuat kajian dan solusi diusulkan dalam raperda-raperda dituangkan dalam prolegda DIY.

Pasal 37 ayat (1) berbunyi: “Hasil penyusunan Prolegda provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) disepakati menjadi prolegda provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi.

Kata “disepakati” dalam implementasi masih terdapat kesulitan. Sehingga perlu dibangun aturan, perlu adanya parameter untuk raperda yang bisa masuk dalam propemperda. Apabila menelusuri

peraturan perundang-undang maka desain menyusun kebijakan sebenarnya dimulai dari persiapan penyusunan rancangan. Pasal tersebut di atas menjadi persoalan karena parameter prioritas dan urgensi belum secara vokus dimaknai sebagai amanat UU di atasnya secara komprehensif dan memang sangat dibutuhkan oleh masyarakat. DPRD Provinsi dan Pemerintah DIY perlu menyusun parameter raperda yang bisa masuk dalam propemperda.

### **C. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta**

Pasal 1 angka 1 Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 7 ayat (2) berbunyi: “kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, b. kelembagaan Pemerintah DIY, c. kebudayaan, d. pertanahan, e. tata ruang”

Dengan demikian penyusunan Prolegda/Propemperda mengintegrasikan keistimewaan bagian dari arah kebijakan DIY

### **D. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah**

Pasal 17 ayat (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Pasal 230 Ayat (1) berbunyi “Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda (Propeperda). Undang-undang tersebut di atas yang mengganti istilah Prolegda menjadi Propemperda.

Pasal 239 Ayat (3) Program pembentukan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan DPRD

Berdasarkan pasal tersebut maka kelanjutan dari amanat UUD NRI Tahun 1945 bahwa Pemerintahan Daerah memiliki hak menetapkan perda dan menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Daerah khususnya dalam kajian ini Daerah DIY wajib memahami kebijakan pusat, kepentingan daerah DIY dan keberlanjutan pembangunan ke daerah Kabupaten/Kota. Dalam rangka hal tersebut di atas dan untuk mencapai tujuan yang terarah maka menyusun Propemperda.

#### **E. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD**

Pasal 81 Ayat (1) berbunyi: “Raperda dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah; Ayat (2) : Raperda berasal dari DPRD atau kepala daerah disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik; Ayat (3) : Raperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan berdasarkan prolegda; ayat (4) : Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan raperda di luar prolegda.

#### **F. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Tata Cara Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Bentuk partisipasi masyarakat: a. konsultasi publik; b. penyampaian aspirasi; c. rapat dengar pendapat umum; d. kunjungan kerja; e. sosialisasi; dan/atau f. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Partisipasi masyarakat antara lain: a. rencana tata ruang; b. pajak daerah; c. retribusi daerah; d. perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah; e. perizinan; f. pengaturan yang memberikan sanksi kepada Masyarakat; dan g. pengaturan lainnya yang berdampak sosial. Kebijakan daerah yang mengatur dan membebani Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berupa Peraturan Kepala Daerah.

Masyarakat berhak memperoleh informasi terkait antara lain: a. rancangan awal rencana pembangunan jangka panjang daerah; b. rancangan rencana pembangunan jangka panjang daerah; c. rancangan awal rencana pembangunan jangka menengah daerah; d. rancangan rencana strategis perangkat daerah; e. rancangan rencana pembangunan jangka menengah daerah; f. rancangan awal rencana kerja Pemerintah Daerah; g. rancangan rencana kerja perangkat daerah; dan h. rancangan rencana kerja Pemerintah Daerah. Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melalui sistem informasi, media cetak/elektronik, dan/atau papan pengumuman.

#### **G. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota**

Pasal 1 angka 8 Badan Pembentuk Peraturan daerah yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang khusus menangani bidang Perda. Pasal 3 huruf a. Fungsi pembentukan Perda dilaksanakan dengan cara : a. menyusun program pembentukan Perda bersama Kepala daerah

Pasal 4 Ayat (1) Program pembentukan Perda ditetapkan untuk jangka waktu 1(satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda. Ayat (2) Program pembentukan perda berdasarkan kesepakatan antara DPRD dan Kepala Daerah.

Pasal 52 Bapemperda mempunyai tugas dan lvewenerng: a. menlrusun rancangan program pembentukan Perda yang memuat daftar urut rancangan Perda berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda disertai alasan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD; b. mengoordinasikan pen5rusunEln program pembentukan Perda antara DPRD dan Pemerintah Daerah; c. menyiapkan rancangan Perda yang berasal dari DPRD yang menrpakan usulan Bapemperda berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan; d. melakukan pe ngharmonisian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda yang diajukan anggota, komisi,

atau gabungan komisi sebelum rancangan Perda disampaikan kepada Pimpinan DPRD; e. mengikuti pembahasan rancangan Perda yang diqiukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah; f. memberikan pertimbangan terhadap usulan penrusunan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah di luar program pembentukan Perda;g. memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD terhadap rancangan Perda yang berasal dari Pemerintah Daerah; mengikuti perkembangan dan melakukan evduasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan Perda melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus; memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD atas rancangan Perda yang ditugaskan oleh badan musyawarah;melakukan kajian Perda; dan membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD dan menginventarisasi permasalahan dalam pembentukan Perda sebagai bahan bagi komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

Dasar pertimbangan dikeluarkan PP tersebut karena saah satunya untuk menjalankan perintah UU No 23 Tahun 2014 yaitu Pasal 132 Ayat (1) Tata Tertib dan Kode Etik.Pasal 132 (1) Tata tertib DPRD provinsi ditetapkan oleh DPRD provinsi dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Tata tertib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku di lingkungan internal DPRD provinsi. (3) Tata tertib DPRD provinsi paling sedikit memuat ketentuan tentang: a. pengucapan sumpah/janji; b. penetapan pimpinan; c. pemberhentian dan penggantian pimpinan; d. jenis dan penyelenggaraan rapat; e. pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang lembaga, serta hak dan kewajiban anggota; f. pembentukan, susunan, serta tugas dan wewenang alat kelengkapan; g. penggantian antarwaktu anggota; h. pembuatan pengambilan keputusan; i. *pelaksanaan konsultasi antara DPRD provinsi dan Pemerintah Daerah provinsi*; j. penerimaan pengaduan dan penyaluran aspirasi

masyarakat; k. pengaturan protokoler; dan l. pelaksanaan tugas kelompok pakar/ahli.

#### **H. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam tahap penyusunan maka terdapat tiga pokok kegiatan seperti tertulis dalam Pasal 33, yang berbunyi:

“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”.

Implementasi penyusunan raperda bisa berasal dari DPRD Provinsi dan Pemerintah daerah provinsi yang masing-masing memiliki prosedur internal masing-masing, sebagaimana tertulis dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 40

#### **Tata Cara Penyusunan Prolegda di Lingkungan DPRD Provinsi**

##### **Pasal 37 (1)**

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

#### **Tata Cara Penyusunan Prolegda Provinsi**

##### **Pasal 38**

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.
- (2) Penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah 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 Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
  - (4) Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
  - (5) Penetapan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Balegda dan biro hukum 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 39

- (1) Hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1) disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna PRD Provinsi.
- (2) Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Penyusunan Prolegda Provinsi diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi. atau Cara Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dimuat dalam Kumulatif Terbuka.

#### Pasal 40

- (1) Dalam Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
  - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan

b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

- (2) Selain ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam daftar kumulatif terbuka dapat memuat Peraturan Daerah Provinsi yang dibatalkan, diklarifikasi, atau atas perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### Pasal 79

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah diajukan oleh anggota DPRD Provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Balegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD Provinsi disertai penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.
- (2) Penjelasan atau keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat:
- a. pokok pikiran dan materi muatan yang diatur;
  - b. daftar nama; dan
  - c. tanda tangan pengusul.
- (3) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan, memuat:
- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
  - b. sasaran yang ingin diwujudkan;
  - c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
  - d. jangkauan dan arah pengaturan.
- (4) Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD Provinsi.

#### Pasal 80

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengatur mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi;
- b. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau

- c. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disertai dengan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

#### **I. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Dalam rangka menindaklanjuti pelaksanaan Pasal 239 UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 10 mengatur tentang Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi meliputi kegiatan: a. penyusunan Propemperda; b. perencanaan penyusunan rancangan perda kumulatif terbuka; dan c. perencanaan penyusunan rancangan perda di luar Propemperda.

Permendagri ini mengatur tentang perencanaan propemperda. Tata Cara Penyusunan Propemperda di Lingkungan DPRD Provinsi dalam 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. Propemperda setelah mendapatkan kesepakatan bersama antara Pemda DIY dan DPRD DIY, maka dituangkan dalam keputusan DPRD DIY

Pasal 15 mengatur mengenai Tata Cara Penyusunan Propemperda Provinsi 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 ayat (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. Khusus ayat ini sedang dilakukan kajian untuk menentukan “aturan main” dengan segala parameternya raperda yang akan dimasukkan dalam propemperda.

Ayat (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

Penjelasan untuk yang huruf d, setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi tentang pencabutan kewenangan Mendagri untuk membatalkan Perda, maka untuk saat ini ada upaya dari Mendagri untuk mengoptimalkan pengawasan raperda dari provinsi lebih optimal dan efektif, karena tidak ada pembatalan perda. Mendagri menggunakan kewenangan dalam bentuk “merevisi, atau mengklarifikasi atau melakukan penyempurnaan” e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Pasal 22 Penyusunan Penjelasan atau Keterangan dan/atau Naskah Akademik (1) Pemrakarsa dalam mempersiapkan rancangan perda provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. (2) Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk rancangan perda provinsi yang berasal dari pimpinan perangkat daerah mengikutsertakan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi. (3) Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk rancangan perda provinsi yang berasal dari anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda, dikoordinasikan oleh Bapemperda. (4) Pemrakarsa dalam melakukan penyusunan naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi yang akan diatur dalam rancangan perda provinsi. (5) Penjelasan atau keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur. (6) Penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebagaimana dimaksud pada

ayat (1) digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rancangan perda provinsi.

Pasal 33 Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan DPRD Provinsi Rancangan perda provinsi yang berasal dari DPRD provinsi dapat diajukan oleh anggota DPRD provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda berdasarkan Propemperda provinsi.

Pasal 34 (1) Rancangan perda provinsi yang telah diajukan oleh anggota DPRD provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD provinsi disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. (2) Penjelasan atau keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat: a. pokok pikiran dan materi muatan yang diatur; b. daftar nama; dan c. tanda tangan pengusul (3) Naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan, memuat: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan d. jangkauan dan arah pengaturan. (4) Penyampaian rancangan perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD provinsi. ,

Pasal 35 Dalam hal rancangan perda provinsi mengatur mengenai: a. APBD provinsi; b. pencabutan perda provinsi; atau c. perubahan perda provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, penyampaian rancangan peraturan daerah provinsi tersebut disertai dengan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Pasal pasal 36 Pasal 35 Dalam hal rancangan perda provinsi mengatur mengenai: a. APBD provinsi; b. pencabutan perda provinsi; atau c. perubahan perda provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, penyampaian rancangan peraturan daerah provinsi tersebut disertai

dengan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pasal 22, Pasal 33 dan Pasal 35 mengatur tentang Penyusunan, sedangkan Pasal 38 ayat 1 sampai dengan 4 mengatur tentang pembahasan dan ayat 5 tentang penetapan

Pasal 38 mengatur tentang pembahasan (1) Pimpinan DPRD Provinsi menyampaikan hasil pengkajian Bapemperda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 dalam rapat paripurna DPRD Provinsi. (2) Pimpinan DPRD provinsi menyampaikan rancangan perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada anggota DPRD provinsi dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD provinsi. (3) Dalam rapat paripurna DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2): a. pengusul memberikan penjelasan; b. fraksi dan anggota DPRD provinsi lainnya memberikan pandangan; dan c. pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD provinsi lainnya. (4) Rapat paripurna DPRD provinsi memutuskan usul rancangan perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), berupa: a. persetujuan; b. persetujuan dengan perubahan; atau c. penolakan. (5) Dalam hal persetujuan dengan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pimpinan DPRD provinsi menugaskan komisi, gabungan komisi, Bapemperda, atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan perda provinsi tersebut. (6) Penyempurnaan rancangan perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) disampaikan kembali kepada pimpinan DPRD provinsi.

Pasal 38 ayat 5 mengatur tentang penetapan. Penyempurnaan rancangan perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) disampaikan kembali kepada pimpinan DPRD provinsi.

**J. Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa yang telah dirubah dengan Perda DIY Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perda Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa**

Pasal 1 angka 1 yang dimaksud dengan Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Angka 2. Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Angka 4. Peraturan Daerah Istimewa DIY yang selanjutnya disebut Perdais adalah Peraturan Daerah DIY yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa. 5. Pembentukan Perdais adalah pembuatan Perdais yang mencakup tahapan perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. 6. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disingkat Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda dan Perdais yang disusun secara terencana, terpadu dan tersistem. 7. Berkoordinasi dengan Kasultanan dan Kadipaten adalah upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah dan/atau DPRD untuk menyamakan persepsi dengan Kasultanan dan Kadipaten terkait dengan substansi yang akan diatur dengan Perdais. Berdasarkan Perda tersebut di atas maka ada amanat wajib bagi DPRD DIY dan Pemda DIY untuk mengintegrasikan pengaturan pembentukan perdais bagian dari propemperda. Dengan demikian materi muatan terkait 5 kewenangan keistimewaan termasuk menjadi bagian dari perda yang masuk dalam propemperda.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maka dilakukan perubahan terhadap Perda DIY Nomor 1 Tahun 2013 dengan Perda DIY Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perda DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa.

**K. Perda DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa dan Perda DIY Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perda DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa**

Yang dimaksud dengan Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Sedangkan Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah (angka 2). DIY mempunyai kewenangan istimewa disamping kewenangan yang lainnya.

Yang dimaksud dengan Peraturan Daerah Istimewa DIY yang selanjutnya disebut Perdais adalah Peraturan Daerah DIY yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa. Pembentukan Perdais adalah pembuatan Perdais yang mencakup tahapan perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Dalam pembentukan Perda istimewa perlu berkoordinasi dengan Kasultanan dan Kadipaten adalah dalam rangka Pemerintah Daerah dan/atau DPRD untuk menyamakan persepsi dengan Kasultanan dan Kadipaten terkait dengan substansi yang akan diatur dengan Perdais. Berdasarkan Perda tersebut di atas maka ada amanat wajib bagi DPRD DIY dan Pemda DIY untuk mengintegrasikan pengaturan pembentukan perdais bagian dari propemperda. Dengan demikian materi muatan

terkait 5 (lima) kewenangan keistimewaan termasuk menjadi bagian dari perda yang masuk dalam propemperda.

Perda DIY No. 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa telah mengalami perubahan pada beberapa pasal, dalam rangka untuk menyesuaikan dengan ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perda No. 1 Tahun 2013 dirubah menjadi Perda DIY No.2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perda DIY No. 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa. Dalam Perda perubahan sudah menggunakan istilah Program pembentukan Perda atau dengan sebutan Propemperda. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (1), (2), (5) dan Pasal tambahan Pasal 57 A.

Perda ini lebih mendorong masyarakat untuk berperan aktif dalam proses penyusunan Perda Istimewa, hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 50 (Perda perubahan) semula berbunyi “Masyarakat dapat memberikan masukan...” Menjadi “Masyarakat berhak memberikan masukan...”.

Proses penyusunan Perda Istimewa terdapat perbedaan pada proses penyusunan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28 ayat (1) Gubernur membentuk Tim Asistensi untuk membahas rancangan Raperdais bersama DPRD, ayat (2) Susunan Tim Asistensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melibatkan unsur Kasultanan dan Kadipaten. Hanya saja melibatkan yang dimaksud disini apakah masuk bagian tim, atau sebagai nara sumber, atau sekedar penyedia/pendukung data-data terkait Kasutanan dan Kadipaten.

Dalam Pasal 36 tentang metode pembahasan rancangan Perda Istiewa dengan melalui 2 tingkat pebicaraan sebagai berikut:

1. Pembicaraan tingkat I meliputi: a. dalam hal rancangan Perdais usulan Gubernur dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut: 1) penjelasan Gubernur dalam rapat paripurna DPRD mengenai rancangan Perdais; 2) pemandangan umum fraksi terhadap

rancangan Perdais; dan 3) tanggapan dan/atau jawaban Gubernur terhadap pandangan umum Fraksi. b. dalam hal rancangan Perdais usulan DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut: 1) penjelasan pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan Perdais; 2) pendapat Gubernur terhadap rancangan Perdais; dan 3) tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Gubernur. Pembahasan dalam rapat panitia khusus dilakukan bersama dengan Tim Asistensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28.

2. Pembicaraan tingkat II meliputi: a. pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPRD yang didahului dengan: 1) penyampaian laporan pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan; dan 2) permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna. b. pendapat akhir Gubernur. Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal rancangan Perdais tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Gubernur, Rancangan Perdais tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD pada masa sidang yang sama.

Berdasarkan beberapa landasan hukum tersebut di atas maka dapat jabarkan sebagai berikut :

1. Tugas dan wewenang, kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pasal 65 (1) UU No. 23 Tahun 2014

Kepala daerah mempunyai tugas: a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan

Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD; 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; e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Kepala daerah berwenang: a. mengajukan rancangan Perda; b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat; e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban (Pasal 67) meliputi: a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan; c. mengembangkan kehidupan demokrasi; d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah; e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik; f. melaksanakan program strategis nasional; dan g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah. Terkait dengan Program Pembentukan Perda (Propemperda) DIY

Pemerintah daerah DIY mengacu pada Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Pergub No. 82 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda. Ciri khas rancangan Perda berasal dari Pemerintah Daerah adalah terkait penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, RPJPD, RPJPM, RKPD, Visi misi Daerah DIY, usulan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Terkait dengan Perdais DIY, Pemerintah DIY mengacu pada khusus materi muatan kewenangan keistimewaan DIY (UU No. 13 Tahun 2012) dan mengacu pada Perda DIY No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perda DIY No.1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa.

4. Tugas dan kewenangan DPRD (Pasal 101 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014). DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang:
  - a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;
  - b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;
  - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi;
  - d. memilih gubernur;
  - e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
  - f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;
  - g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
  - h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
  - i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi;

dan j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

5. Anggota DPRD

- a. Anggota DPRD provinsi mempunyai hak: a. mengajukan rancangan Perda Provinsi; b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan pendapat; d. memilih dan dipilih; e. membela diri; f. imunitas; g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas; h. protokoler; dan i. keuangan dan administratif. (Pasal 107)
- b. Anggota DPRD provinsi berkewajiban: a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila; b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan; c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat; f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; g. menaati tata tertib dan kode etik; h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala; j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.(Pasal 108)

- c. Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD provinsi serta hak dan kewajiban anggota DPRD provinsi, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPRD provinsi.(Pasal 109 ayat 1)

Terkait dengan program pembentukan Perda DIY maka acuannya prosesnya mengacu pada PP No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota. Terdapat karakteristik yang berbeda dalam tugas dan kewenangan masing-masing, yang mana tugas dan kewenangan tersebut sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun pada dasarnya menuju arah yang sama yaitu kesejahteraan rakyat.

Ciri usul rancangan Perda usul inisiatif dari DPRD lebih vokus pada mengakomodir aspirasi dan kepentingan masyarakat, memberi solusi terhadap permasalahan yang dihadapi masyarakat, hal tersebut dihasikan berdasarkan aktivitas DPRD dari kunjungan kerja, kunjungan kekonstituen, studi banding, dll dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Terkait dengan Perdais mengacu pada khusus materi muatan kewenangan keistimewaan DIY (UU No. 13 Tahun 2012) dan mengacu pada Perda DIY No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perda DIY No.1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa. Terdapat amanat dalam UU No. 23 Tahun 2014 mengenai arah kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, yaitu melalui 1. Pelayanan, 2. Pemberdayaan dan peran masyarakat, 3. Peningkatan daya saing.

Dalam rangka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, terdapat instrument landasan yuridis yang kuat. Berdasarkan kajian materi muatan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan terdapat korelasi amanat UU tentang

Peerintahan daerah dan peraturan yang lainnya. Adapun penjelasannya sebagai berikut :

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah didukung dengan:

1. PP No. 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasal 354 ayat (5)
2. PP No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota Pasal 132 ayat (1)<sup>107</sup>, Pasal 145<sup>108</sup>, Pasal 186 (1)<sup>109</sup>, Pasal 199<sup>110</sup>.
3. Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 243 ayat (3)<sup>111</sup>.
4. Permendagri No. 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah , Rencana Pembangunan

---

<sup>107</sup>Paragraf 12 Tata Tertib dan Kode Etik Pasal 132 (1) Tata tertib DPRD provinsi ditetapkan oleh DPRD provinsi dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>108</sup>Pasal 145 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengajuan penggantian antarwaktu, verifikasi terhadap persyaratan calon pengganti antarwaktu, dan peresmian calon pengganti antarwaktu anggota DPRD provinsi diatur dengan peraturan pemerintah.

<sup>109</sup>Pasal 186 ayat (1) Tata tertib DPRD kabupaten/kota ditetapkan oleh DPRD kabupaten/kota dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>110</sup>Pasal 199 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengajuan penggantian antarwaktu, verifikasi terhadap persyaratan calon pengganti antarwaktu, dan peresmian calon pengganti antarwaktu anggota DPRD kabupaten/kota diatur dengan peraturan pemerintah.

<sup>111</sup>Pasal 243 ayat (1) Rancangan Perda yang belum mendapatkan nomor register sebagaimana dimaksud dalam Pasal 242 ayat (5) belum dapat ditetapkan kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah. (2) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat secara berkala menyampaikan laporan Perda Kabupaten/Kota yang telah mendapatkan nomor register kepada Menteri. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian nomor register Perda diatur dengan Peraturan Menteri.

Jangka Menengah Daerah, Rencana Kerja Pemerintah Daerah, Pasal 277<sup>112</sup>

Dalam rangka memastikan produk hukum yaitu Perda itu mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah, maka perlu peraturan pendukung sebagai mana tersebut di atas.

Dalam rangka menjaga kesinambungan hubungan pemerintah pusat dan daerah dan antar daerah maka dikeluarkan Permendagri No. 86 Tahun 2017. Permendagri ini juga sebagai salah satu kunci untuk merumuskan parameter Rancangan Perda akan diberi nomor rigeister atau tidak.

Mengkaji sebaran peraturan perundangan yang mengatur tentang Program Pembentukan Perda (Propeperda) yang ada 12 antara lain:

1. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Disertai dengan Peraturan Pelaksananya Perpres No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014<sup>113</sup> Pasal 239 tentang Propemperda, didukung dengan PP No. 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasal 354 ayat (5), PP No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota Pasal 132 ayat (1), Pasal 145, Pasal 186 (1), Pasal 199, Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk

---

<sup>112</sup> Pasal 277 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan Daerah, tata cara evaluasi rancangan Perda tentang RPJPD dan RPJMD, serta tata cara perubahan RPJPD, RPJMD, dan RKPD diatur dengan peraturan Menteri.

<sup>113</sup> Latar belakang dibentuk: mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Hukum Daerah<sup>114</sup> Pasal 243 ayat (3), Permendagri No. 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Rencana Kerja Pemerintah Daerah, Pasal 277.

3. Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, disertai dengan Perda DIY No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Perda DIY No. 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perda Istimewa dan Pergub DIY No. 82 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda<sup>115</sup>.
4. Untuk DPRD dengan PP No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota. Perda DIY No. 7 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Produk Hukum DPRD<sup>116</sup>.

Berdasarkan kronologis yuridis historis peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait Propemperda. Maka dapat disimpulkan bahwa amanat UU 23 Tahun 2014 dan Permendagri No. 80 Tahun 2015, ada perubahan Prolegda menjadi Propemperda bukan hanya sekedar perubahan istilah saja, namun terdapat perubahan “aturan main” tata tertib yang akan meluruskan tujuan utama dirancangnya sebuah Perda.

Prolegda sekedar taktik untuk dapat judul, sedangkan Propemperda terdapat teknik, tertib prosedur, administrasi, kualitas substansi (Pembangunan Nasional terintegrasi dalam Perda yang

---

<sup>114</sup>Latar belakang dibentuk: pedoman, tata cara yang baku dalam pembentukan produk hukum daerah dan tata cara pemberian nomor register Perda.

<sup>115</sup>Latar belakang dibentuk: Naskah Akademik menjadi pedoman membahas rancangan Perda dan menciptakan tertib administrasi dan keseragaman.

<sup>116</sup>Latar belakang dibentuk: pedoman untuk membentuk keseragaman pikir antara DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam setiap tahapan pembentukan Produk Hukum Daerah

berkesinambungan termasuk didalamnya keistimewaan DIY, dan kearifan lokalnya.

Propemperda akan lebih jelas orientasinya, tersistem, setiap pengusulan ada parameternya, ada urutan tahap yang ditaati, sudah siap NA yang dilampiri draft sebelum dibahas, perpaduan saling melengkapi antara DPRD dan Pemerintah Daerah karena sudah ada kesepakatan melalui aturan yang sudah diatur di Perda tentang Propemperda, pengawas Perda lebih koreksinya karena ada panduannya.

## **BAB IV**

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

### **A. Landasan Filosofis**

Program pembentukan peraturan daerah sebagai produk hukum merupakan bagian dari pelaksanaan peraturan perundangan yang baik. Hal ini merupakan upaya mewujudkan visi misi bernegara dalam NKRI sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu berkehidupan kebangsaan yang bebas, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Kesadaran pentingnya memahami tujuan Nasional dengan dibentuknya pemerintahan yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia; serta memahami Tugas Pokok Setelah Kemerdekaan adalah menjaga kemerdekaan serta mengisinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan; Oleh karenanya warga Negara beserta para pihak berkepentingan dengan pemerintah dan DPR/D sebagai leading sector dapat membangun kemitraan untuk menjalankan kewajiban masing-masing dalam kegiatan pembangunan agar berjalan efektif dalam upaya pencapaian manfaat pembentukan kebijakan melalui perencanaan Propemperda yang baik.

Fungsi pemerintahan dalam Pembentukan perda maupun Perencanaan Propemperda terkait dengan fungsi yang berbeda yaitu politik dan administrasi publik. Politik berhubungan dengan “kebijakan atau pernyataan kehendak Negara”, dan Administrasi publik “berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan itu”. Pemisahan kekuasaan itu menjadi landasan pembedaan yaitu legislatif yang dibantu oleh kemampuan interpretasi cabang yudikatif,

mengekspresikan kehendak Negara dan membentuk kebijakan, sedangkan cabang eksekutif mengelola kebijakan-kebijakan ini secara imparial dan apolitis. Politik tidak boleh mencampuri pemerintahan karena pengelolaan pemerintahan adalah ilmiah; Administrasi publik bisa menjadi ilmu yang bebas nilai dengan sendirinya; Misinya adalah ekonomi dan efisiensi. Segala sesuatu yang menjadi bagian dari pemerintahan di cabang eksekutif adalah faktual dan ilmiah. Sedangkan studi tentang pembentukan kebijakan dan hal-hal yang terkait menjadi bagian dari ilmuwan politik.<sup>117</sup> Meski *policy* sebagai elemen pemerintahan adalah dekat dengan politik, tetapi kedekatan yang dapat dianggap semu, seharusnya dapat dipilah. Sejatinya perencanaan Propemperda dapat dijadikan suatu teknik, bukan taktik. Teknik adalah karakteristik administrasi publik, sedangkan taktik adalah karakteristik politik.

Ranah pembentukan Propemperda sepatutnya difokuskan proses yang dapat memastikan tujuan Negara untuk menciptakan keadilan sosial bagi semua warga Negara sebagai tujuan ideal semua peraturan perundangan termasuk di DIY. Semua itu terkait dengan kehidupan warga DIY yang bermartabat. Disini ada diskursus antara *wellbeing* dari pada sekedar *welfare*. Konsep *wellbeing* adalah esensi tentang “sebagaimana baik seseorang dan bukan pada bagaimana baiknya apa yang seseorang kerjakan. *Wellbeing* ini keamanan sosial, kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial pribadi dan hak-hak dasar warga Negara lainnya sampai yang vital namun tidak terukur seperti: kebahagiaan, cinta dan kasih sayang. Selain itu bagaimana *wellbeing* itu diangkat melalui kebijakan dan program pemerintah

---

<sup>117</sup>Goodnow (1900); *Politics and Administration* di dalam Erwan, A.P (2016) menyatakan bahwa Politik tidak boleh mencampuri pemerintahan karena pengelolaan pemerintahan adalah ilmiah; Administrasi public bisa menjadi ilmu yang bebas nilai dengan sendirinya; Misinya adalah ekonomi dan efisiensi. Segala sesuatu yang menjadi bagian dari pemerintahan di cabang eksekutif adalah faktual dan ilmiah. Sedangkan studi tentang pembentukan kebijakan dan hal-hal yang terkait menjadi bagian dari ilmuwan politik.

maupun para pihak berkepentingan lainnya<sup>118</sup>. Pada situasi dan kondisi warga Negara, pengetahuan masyarakat seringkali dianggap sulit dipahami terutama di arena pembentukan kebijakan dan khususnya bagi pelaksanaan kebijakannya.

Kepentingan pelaksanaan kebijakan seperti proyek vital Negara, baik itu pengembangan kawasan dengan infrastruktur prioritas nasional baik jalan, jembatan, bandara, pelabuhan, tol laut, waduk, saluran irigasi, infrastruktur fasilitas eksplorasi/eksploitasi migas dan minerba, gedung pendidikan, rumah sakit, bangunan untuk olah raga dan rekreasi public, perumahan dan lain-lain. Seringkali kerangka kerja yang sistematis tentang sumberdaya masyarakat bagi kepentingan pembentukan kebijakan belum terorganisasi dengan baik setara dengan para pihak berkepentingan. Hal ini seperti temuan evaluasi keadilan di dalam kebijakan sosial yang dilaporkan Osterle bahwa kebijakan sosial yang diterbitkan pemerintah dapat dilihat dua sasaran yakni "*welfare*" yang lebih kuat dinilai dari seberapa besar alokasi anggaran public dilaksanakan proyeknya<sup>119</sup>, tafsir *wellbeing* yang merupakan jaminan sosial paripurna seharusnya bermakna untuk manfaat kesejahteraan insan sebagai *outcome* dari kebijakan.

Keberhasilan perencanaan Propemperda dapat bermanfaat bagi pembentukan governansi pembentukan peraturan daerah yang mampu menyeimbangkan penekanan aspek kepolitikan dan ekonomisasi sumberdaya-sumberdaya sosial, budaya, politik, ekonomi dan sumberdaya alam dengan kondisi obyektif warga serta kearifan lokal yang ada<sup>120</sup>. Hal itu dapat menjadi ukuran esensial sebagai realisasi

---

<sup>118</sup> Osterle O, "Evaluating Equity in Social Policy; A Framework for Comparative Analysis; Vienna University of Economics and Business Administration", (SAGE Publications, Austria, 2002).

<sup>119</sup> Ibid

<sup>120</sup> Konsep teori kebijakan dan praktik ekonomi pembangunan secara konvensional yang gagal karena ketidaksukaan model ini pada penilaian berdasarkan norma, dan konsentrasinya yang berlebihan pada maksimalisasi kekayaan, pemuasan keinginan

ideologi negara dan amanat UUD45 dalam turunan kebijakan strategis khususnya implementasi kebijakan dan pelaksanaan pengelolaan proyek vital negara di berbagai sektor agar bermakna bagi masyarakat.

Konsep ekosistem, dimana lingkungan hidup adalah konsepsi kesatuan (*entity*), yang harus didekati sebagai suatu kesatuan sistem yang utuh dan menyeluruh dengan segala kompleksitasnya. Batasan lingkungan hidup yang luas dapat diterjemahkan sebagai kesatuan sistem yang mencakup (a) lingkungan hidup alami (b) lingkungan hidup sosial, (c) lingkungan hidup binaan. Kesatuan sistem tersebut, secara kompleks terkait satu sama lain dan merupakan bagian integral dan utuh (holistik). Pembangunan yang dilakukan dalam suatu wilayah, menuntut pengelolaan lingkungan hidup yang bertujuan untuk mewujudkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan lingkungan. Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup dan PPK UGM (1990) berpendapat bahwa keserasian lingkungan merupakan suatu kondisi yang terbentuk oleh interaksi dinamis antara parameter kependudukan dan lingkungan hidup alamiah. Apabila terjadi gangguan terhadap salah satu parameter, maka akan terjadi degradasi lingkungan yang akan berpengaruh pada kehidupan manusia. Di dalam ekosistem wilayah selain terjadi interaksi antara makhluk hidup dan lingkungannya, juga terjadi interaksi antar berbagai faktor lingkungan. Persoalan timbul manakala dalam proses interaksi tersebut terjadi ketimpangan, sehingga ekosistem wilayah

---

serta pemenuhan kebutuhan privat dan perorangan, dikritisi Chapra (2001) yang melihat ideal dari kontribusi disiplin ilmu yang seharusnya berorientasi pada harkat kemanusiaan dalam upaya mewujudkan tujuan-tujuan umat manusia, yang pada puncaknya orang akan meletakkan keadilan dan kesejahteraan umum. Konsepsi keadilan ekonomi seperti itu juga disampaikan oleh Louis Kelso dan Mortimer Adler. Asshiddiqy (2012) menyatakan bahwa konsepsi Adler dan Kelso tersebut terdapat tiga prinsip esensial interdependen di dalamnya, yaitu partisipasi untuk memberikan masukan (*input*) dan ada kesempatan yang sama (*equal opportunity*) untuk membangun kehidupan bersama; adanya distribusi; dan adanya harmoni. Jika satu di antaranya hilang, niscaya bangunan keadilan menjadi runtuh. Karena itu, keadilan ekonomi disebut pula sebagai keadilan distributif yang menolak monopoli, hak-hak khusus dan rintangan-rintangan yang bersifat eksklusif lainnya.

akan terganggu. Guna mengukur tingkat keserasian, digunakan indikator tingkat kesehatan, ekonomi, pendidikan, produktivitas lahan, ketersediaan air dan kerusakan lahan. Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup dan PPK UGM dalam studinya tentang keserasian lingkungan menggunakan dua parameter utama yaitu kualitas lingkungan sosial (kependudukan) dan kualitas lingkungan fisik. Lingkungan serasi diasumsikan jika kondisi lingkungan sosial dan fisiknya dalam kondisi baik.

Selain parameter lingkungan sosial dan lingkungan alami, faktor lain yang perlu dipertimbangkan dalam menilai keserasian lingkungan adalah adanya ancaman kerusakan lingkungan ataupun bencana, mencakup: (1) Bahaya Lingkungan; meliputi (a) Tingkat Kerawanan Bencana Alam misalnya bahaya banjir ataupun dapat pula diganti bahaya yang lain, tergantung karakter wilayah; (b) Tingkat Kerawanan Kekeringan; (2) Kerusakan Lingkungan, meliputi (a) Kerusakan Sumberdaya Lahan (Erosi), baik Erisivitas Hujan (R) atau kemampuan hujan untuk menyebabkan erosi, maupun Erodibilitas (K); Penggunaan lahan (PL) menggunakan nilai cp; Kemiringan Lereng; (b) Kerusakan Sumberdaya Air (Kemampuan Resapan Air), baik koefisien aliran air, dan Luas Area Banjir dan/atau genangan Selain itu juga diperhatikan tingkat potensi bahaya dan kerusakan lingkungannya.

Pendekatan dalam analisis untuk kebaikan hasil perencanaan, dapat memperhatikan kritik Douglas Torgerson, yang menilai pandangan positivis yang dinyatakan perlu dilihat kembali. Analisis kebijakan metode ilmiah yang netral mengisyaratkan asumsi kuat tentang konstitusi masyarakat. Sarjana tersebut menyatakan bahwa metodologi dan epistemologi analisis kebijakan positivis secara diam-diam mengasumsikan dan membutuhkan tatanan masyarakat dengan hierarki tertentu. Seorang scientist analisis kebijakan kuantitatif menjadi tatanan *institutional particular* yang elit secara politik dan ekonomi, dan secara efektif terpisah dari suara rakyat. Padahal mereka

mencoba mendesain solusi yang manjur secara teknik dan efisien secara ekonomi untuk apa yang mereka rasakan sebagai problem-problem masyarakat. Dengan menyatakan bias politik dari analisis kebijakan tradisional mereka menyajikan relasi antara analisis dan politik. Mereka berargumen, analisis menginformasikan kebijakan, tapi sebaliknya, demokrasi perwakilan berarti sedikit orang dengan informasi yang lebih baik menentukan banyak pihak dengan hanya sedikit informasi, membutuhkan dan memungkinkan analisis kebijakan positifis .

Kebijakan penganggaran daerah sebagai salah satu perangkat kebijakan ekonomi makro dan merupakan kebijakan utama pemerintah yang diimplementasikan melalui APBN/D. Kebijakan ini memiliki peran yang penting dan sangat strategis dalam mempengaruhi perekonomian, terutama dalam upaya mencapai target-target pembangunan nasional. Peran tersebut terkait dengan tiga fungsi utama pemerintah, yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi. APBN harus didesain sesuai dengan fungsi tersebut, dalam upaya mendukung penciptaan akselerasi pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkualitas<sup>121</sup>.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dijelaskan: fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian; fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan; fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi.

Fungsi alokasi berkaitan dengan intervensi Pemerintah terhadap perekonomian dalam mengalokasikan sumber daya ekonominya,

---

<sup>121</sup>Kementerian Keuangan RI. 2013. *Dasar-dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran.

sedangkan fungsi distribusi berkaitan dengan pendistribusian barang-barang yang diproduksi oleh masyarakat. Peran penting kebijakan fiskal dalam redistribusi dan alokasi anggaran pemerintah antara lain adalah penanggulangan kemiskinan, dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Dalam konteks ini, kebijakan fiskal dapat dipergunakan untuk mempengaruhi sektor-sektor ekonomi atau kegiatan tertentu, untuk menyeimbangkan pertumbuhan pendapatan antarsektor ekonomi, antardaerah, atau antargolongan pendapatan. Peran kebijakan fiskal juga penting dalam menanggulangi dampak yang ditimbulkan oleh bencana alam, wabah penyakit, dan konflik sosial.

Fungsi stabilisasi berkaitan dengan upaya menjaga stabilitas dan akselerasi kinerja ekonomi, sehingga perekonomian tetap pada kesempatan kerja penuh (full employment) dengan harga yang stabil. Fungsi stabilisasi yang ditujukan untuk meminimalisir volatilitas atau fluktuasi dalam perekonomian, merupakan esensi utama kebijakan APBN. Dengan peran stabilisasinya, kebijakan fiskal dipandang sebagai salah satu alat yang efektif untuk memperkecil siklus bisnis. Sejarah kebijakan fiskal Indonesia menunjukkan bukti tersebut selama periode krisis ekonomi 1997/1998, dan krisis 2009. Kebijakan ekspansif fiskal melalui pengalokasian stimulus fiskal pada tahun 2009 mampu menahan ekonomi Indonesia dari dampak krisis, bahkan mampu membuat ekonomi tumbuh positif di tengah kondisi melambatnya pertumbuhan ekonomi dunia. Stabilitas ekonomi terjaga, dan kesehatan fiskal dapat diwujudkan. Tentu saja, hal tersebut dapat diwujudkan tidak semata melalui kebijakan fiskal yang tepat, tetapi didukung oleh kebijakan moneter dan kebijakan lain yang saling bersinergi.

Alokasi belanja negara dapat dijadikan sebagai pendorong aktivitas ekonomi dan peningkatan lapangan kerja apabila dialokasikan untuk sektor-sektor yang produktif seperti infrastruktur (belanja modal). Hal ini selaras dengan salah satu tujuan pembangunan yaitu

peningkatan standar hidup yang tidak hanya berupa peningkatan pendapatan, tetapi juga meliputi penambahan penyediaan lapangan kerja, perbaikan kualitas pendidikan, serta peningkatan perhatian atas nilai-nilai kultural dan kemanusiaan<sup>122</sup>. Dengan demikian pembangunan yang dilaksanakan harus mampu menciptakan lapangan pekerjaan atau mengurangi tingkat pengangguran. Tingkat pengangguran sangat tergantung pada aktivitas ekonomi, dalam kenyataannya pertumbuhan dan pengangguran saling berhubungan. Ketika aktivitas ekonomi tinggi, maka produksi akan bertambah dan kebutuhan akan barang dan jasa juga bertambah. Ketika aktifitas ekonomi menurun, maka produksi menurun terjadi pengurangan tenaga kerja sehingga menimbulkan pengangguran<sup>123</sup>. Alokasi belanja negara pada sektor-sektor yang produktif juga dapat mempengaruhi penurunan tingkat kemiskinan.

## **B. Landasan Sosiologis**

Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdais adalah merupakan Peraturan Daerah yang baru. Peraturan Daerah ini sangat diperlukan untuk memastikan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh pihak legislatif (DPRD) maupun pihak eksekutif secara legalitas dan substansi sudah memenuhi. Secara legalitas artinya dasar hukum dan kewenangan pembentukannya sudah jelas. Pemerintah Daerah berwenang untuk membentuk peraturan daerah tersebut. Secara substansi artinya peraturan daerah yang dibuat tersebut telah dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan yang sederajat hierarkinya.

Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdais pada dasarnya adalah memuat

---

<sup>122</sup>Todaro, P Michael, Smith C, Stephen, "Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga" Penerbit Erlangga 2003.

<sup>123</sup> Ceyda Oner, 2002, "What Constitutes Unemployment?", *Finance & Development*, A Quarterly Magazine of the IMF, September 2010. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2010/09/basics.htm>

peraturan daerah apa saja yang akan ditetapkan pada tahun-tahun ke depan. Dengan demikian Perda ini secara substansi tidak mungkin bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan yang sederajat hierarkinya.

Pada masa lalu walaupun telah ada prolegda (program legislasi daerah), namun tidak jarang rancangan perda yang telah masuk dalam prolegda tidak jadi dibahas karena rancangan perdanya belum siap atau bahkan belum ada. Artinya, ketika prolegda ditetapkan, perda yang dimasukkan dalam prolegda ada atau bahkan banyak yang baru berupa judul saja. Di samping itu, ada juga yang sudah ada NA (Naskah Akademik) dan Draft Rancangan Perdanya, namun terpaksa ditolak karena bukan merupakan kewenangannya dan/atau substansinya belum jelas.

Perda ini diharapkan dapat menjadi solusi atau jalan ke luar untuk mengatasi masalah tersebut. Oleh karena itu, dalam Perda ini diatur mengenai kriteria suatu Rancangan Perda yang dapat dimasukkan di dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Sebagaimana diketahui pintu ke luar dari pembentukan Perda ada 2 (dua) hal, yakni: Pertama, sebagai perintah peraturan yang lebih tinggi. Artinya; Perda dibentuk sebagai tindak lanjut dari peraturan yang lebih tinggi. Kedua, sebagai pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu, kriteria suatu Rancangan Perda dapat dimasukkan dalam Propemperda adalah sebagai berikut:

1. Untuk melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau putusan pengadilan, maka persyaratannya adalah sebagai berikut:
  - a. Dasar hukumnya; dan
  - b. Materi muatannya tidak melebihi dari yang didelegasikan.
2. Jika Rancangan Perda tersebut dibuat dalam rangka melaksanakan urusan otonomi daerah, maka syaratnya adalah sebagai berikut:
  - a. Dasar hukumnya;

- b. Jenis kewenangannya;
- c. Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah;
- d. Kebutuhan hukum masyarakat dan/atau pemerintah daerah;  
dan
- e. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kebutuhan hukum masyarakat dan/atau pemerintah daerah adalah dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah-masalah (hukum) yang terjadi di masyarakat dan juga diharapkan dapat mengantisipasi dampak-dampak perkembangan dinamika yang terjadi di masyarakat. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan adanya semacam pembagian tugas materi muatan Perda apa saja yang skala prioritasnya menjadi usulan dari pihak legislatif dan materi muatan Perda apa saja yang skala prioritasnya menjadi usulan dari pihak eksekutif.

Fungsi utama dari lembaga legislatif adalah melakukan kontrol (pengawasan) terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang dijalankan oleh lembaga eksekutif. Di samping itu, fungsi lain dari lembaga legislatif adalah sebagai tempat untuk masyarakat menyalurkan aspirasinya. Menjalankan fungsi-fungsi tersebut telah cukup banyak menguras tenaga dan pikiran dari lembaga legislatif. Oleh karena itu, berkaitan dengan pembagian tugas di atas, perlu dipertimbangkan bahwa usulan Rancangan Perda dari pihak legislatif skala prioritas materi muatannya adalah yang menyangkut kebutuhan hukum masyarakat (aspirasi masyarakat). Sedangkan yang lain merupakan skala prioritas eksekutif untuk mengajukan Rancangan Perdanya.

Sebagaimana diketahui efektifitas hukum di dalam kehidupan bersama secara sosiologis dipengaruhi oleh 2 (dua) hal: Teori Kekuasaan (*Machttheorie*) dan Teori Pengakuan (*Anerkennungstheorie*). Teori Kekuasaan lebih mengedepankan kekuasaan, bukan rasionalitas dan objektifitas. Artinya, usulan pembuatan Rancangan Perda hanya

berdasarkan kekuasaan atau menang-menangan. Rancangan Perda tersebut sebenarnya lebih tepat merupakan usulan dari pihak eksekutif, tetapi pihak legislatif memaksakan diri, begitu sebaliknya. Begitu dimintakan untuk membuat NA dan Draft Rancangan Perda ternyata tidak siap, karena tidak menguasai materi muatannya dan tidak mempunyai sumber daya manusia yang ahli. Teori Pengakuan lebih mengedepankan bidang masing-masing. Lembaga legislatif dan eksekutif telah memahami bidang garap (fungsi) masing-masing, sehingga telah ada kesepahaman antara kedua belah pihak mana Rancangan Perda yang harus dipersiapkan oleh legislatif dan mana yang harus dipersiapkan oleh eksekutif.

Dengan demikian Perda yang dibuat akan lebih profesional dan proporsional yang pada gilirannya dapat berjalan efektif, karena kedua belah pihak telah mempunyai kesepahaman dan berkomitmen untuk melaksanakannya.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri 80/2015) disebutkan bahwa dapat saja suatu Perda dibuat, meskipun tidak tercantum dalam Propemperda baik yang bersifat kumulatif terbuka atau karena alasan lain. Dalam Pasal 16 ayat (4) Permendagri 80/2015 disebutkan: Dalam Propemperda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- b. APBD.

Selanjutnya, Pasal 16 ayat (5) menyebutkan: 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 perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Kehadiran Perda tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah ini sangat dibutuhkan baik lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif di daerah. Dengan adanya Perda dapat dipastikan tidak hanya apa saja muatan materi Perda yang dapat disusun dan diusulkan oleh masing-masing, tetapi juga yang lebih penting adalah kesiapan dari kedua lembaga itu dalam mengajukan NA dan Draft Raperda sesuai dengan program (jadwal) yang ditentukan.

### **C. Landasan Yuridis**

Dalam Pasal 16 ayat (3) Permendagri 80/2015 disebutkan: Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda provinsi diatur dengan perda provinsi. Dengan demikian, pembentukan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda ini adalah merupakan perintah (delegasi) dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Permendagri 80/2015).

Menurut Bagir Manan, landasan yuridis penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda, karena hal itu menunjukkan:

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan;
2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur;

3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu; dan
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan demikian, pembuatan Perda ini ada kewenangannya, yakni sebagai perintah dari Pasal 16 ayat (3) Permendagri 80/2015. Meskipun telah jelas kewenangannya, namun dalam pembuatan Perdanya perlu memperhatikan ketentuan lainnya, yakni: materi muatannya harus sesuai dengan yang didelegasikan, penyusunan dan pembuatannya harus mengikuti tata cara yang ditentukan, dan materi muatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kehadiran Perda tentang Tata Cara Penyusunan Proram Pembentukan Peraturan Daerah ini diharapkan dapat mengisi kekosongan hukum selama ini berkaitan dengan Perda-perda yang menjadi skala prioritas dimasa yang akan datang. Pihak legislatif dan pihak eksekutif akan lebih siap dalam menyusun dan mempersiapkan NA dan Draft Perdanya masing-masing. Oleh karena itu, Perda ini tidak hanya memuat tentang daftar usulan Perda dari masing-masing lembaga dan skala prioritasnya, tetapi yang lebih penting adalah Perda ini juga memuat persyaratan yang harus dipenuhi agar dapat dimasukkan dalam Propemperda. Dengan ditetapkannya Perda ini diharapkan dimasa yang akan datang tidan ada lagi usulan Perda yang hanya berupa judul saja. Usulan Perda yang ditetapkan dalam Propemperda paling tidak telah memiliki kajian akademis tentang kewenangan, ruang lingkup, materi muatan, sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan prundang-undangan yang lebih tinggi.

Di masa lalu dikenal adanya Prolegda (Program legislasi daerah), namun Peolegda ini hanya menetapkan urutan Rancangan Perda yang akan dibahas pada tahun anggaran yang akan datang. Prolegda belum memuat tentang kriteria apa saja yang layak untuk dijadikan Perda.

Hal inilah yang mengakibatkan banyaknya Prolegda tidak dapat diselesaikan sebagaimana yang telah ditetapkan.

Berkaitan dengan sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, perlu mencermati peraturan perundang-undangan yang terkait secara langsung dengan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, yakni:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pencermatan (evaluasi dan analisis) itu perlu dilakukan agar materi muatan Perda ini paling tidak sesuai (harmonis dan sinkron) dengan kedua peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan kata lain tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

## **BAB V**

# **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

### **A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Ketentuan peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa penyusunan program pembentukan peraturan daerah provinsi dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 34 ayat (1) UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi: *“Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi”*. Dalam perkembangannya Peraturan Perundang-Undang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, mengganti istilah Prolegda menjadi Propemperda (Program Pembentukan Peraturan Daerah). Pasal 239 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda yang menyatakan: *“Program 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”*

Mengingat bahwa pada prakteknya ternyata dalam proses pembentukan Peraturan Daerah banyak timbul permasalahan, antara lain penyusunan rancangan perda tanpa perencanaan yang jelas, tidak terkait dengan RPJM, judul yang diusulkan tanpa dasar, tidak sesuai dengan wewenang dan sebagainya, maka perlu disusun judul

rancangan peraturan daerah yang diusulkan baik oleh Pemerintah Daerah maupun DPRD untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Adanya pengaturan terhadap pengusulan judul raperda jangka waktu 5 (lima) tahun pada peraturan daerah ini digunakan sebagai acuan untuk menyusun propemperda yang disusun dalam jangka 1 (satu) tahun.

Jangkauan dan Arah Pengaturan tata cara penyusunan Rencana

Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdais 5 (lima) tahunan dapat berasal dari Usulan Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdais yang berasal dari Gubernur dan DPRD. Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdais 5 (lima) tahunan perlu diatur dari :

- a. Penyusunan ;
- b. Pembahasan;
- c. Penyebarluasan;
- d. Perubahan

Berdasarkan Pasal 10 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, perencanaan penyusunan peraturan daerah provinsi dilakukan dalam 3 (tiga) kegiatan, yakni:

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

Pada kegiatan penyusunan propemperda di tingkat Provinsi, Permendagri No. 80 Tahun 2015 menyebut setidaknya ada 6 (enam) pihak yang terlibat dalam penyusunan propemperda yakni: Gubernur, sekretaris daerah, perangkat daerah yang membidangi hukum di provinsi, pimpinan DPRD, Badan Pembentukan Perda (Bapemperda) DPRD, dan instansi vertikal terkait. Tugas dan peran masing-masing pihak yang terlibat diatur di dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015. Instansi vertikal dalam penyusunan propemperda yang terdiri atas instansi vertikal yang membidangi hukum dan/atau instansi vertikal yang disesuaikan dengan kewenangan, materi muatan atau kebutuhan.

Jangkauan dan Arah pengaturan yang diperlukan dalam Peraturan Daerah Tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembentukan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Daerah Istimewa meliputi Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdas terdiri atas Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdas 5 (lima) tahunan; dan Propemperda.

#### **1. Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdas 5 tahunan**

- (1) Usulan Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdas dapat berasal dari Gubernur; dan/atau DPRD.
- (2) Penyusunan Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdas 5 (lima) tahunan dilakukan di lingkungan Pemerintah Daerah dan DPRD.
- (3) Pembahasan usulan rancangan judul Perda dan/atau Perdas 5 (lima) tahunan dalam rapat kerja Bapemperda bersama Biro Hukum untuk menentukan skala prioritas pembahasan berdasarkan kriteria dengan urutan sebagai berikut:
  - a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang sederajat;
  - b. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
  - c. RPJMD; dan
  - d. aspirasi masyarakat daerah.
- (4) Hasil pembahasan rancangan judul Perda dan/atau Perdas dalam Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdas 5 (lima) tahunan dicantumkan dalam matrik rancangan judul Perda dan/atau Perdas. Daftar urutan disusun berdasarkan skala prioritas.
- (6) Daftar urutan rancangan judul Perda dan/atau Perdas dalam Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdas 5 (lima) tahunan
- (7) Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdas 5 (lima) tahunan merupakan bahan perencanaan program dan penganggaran dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah.

## **2. Propemperda**

- (1) Penyusunan rancangan Propemperda dilakukan di lingkungan: Pemerintah Daerah; dan DPRD.
- (2) Penyusunan rancangan Propemperda yang berupa Perdaais dengan mengikutsertakan Kasultanan dan Kadipaten sesuai dengan *paugeran* dan/atau *pranatan* yang berlaku di Kasultanan dan Kadipaten
- (3) Gubernur menugaskan pimpinan perangkat daerah untuk mengajukan usulan judul kepada Biro Hukum disertai dengan Naskah Akademik dan rancangan Perda.
- (4) Biro Hukum menyusun usulan judul ke dalam urutan skala prioritas berdasarkan kriteria:
  - a. perintah Peraturan perundangan undangan yang lebih tinggi atau yang sederajat;
  - b. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
  - c. RPJMD
- (5) Penyusun skala prioritas rancangan Propemperda dengan mempertimbangkan saran dan masukan dari Perangkat Daerah terkait, dan dapat menyertakan instansi vertical terkait..
- (6) Hasil penyusunan rancangan diajukan oleh Biro Hukum kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.
- (7) Gubernur menyampaikan rancangan Propemperda yang disusun oleh Pemerintah Daerah kepada Pimpinan DPRD
- (8) Propemperda di lingkungan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) huruf b dikoordinasikan oleh Bapemperda.
- (9) Anggota DPRD, komisi, atau gabungan komisi mengajukan usulan judul kepada Bapemperda disertai dengan Naskah Akademik dan rancangan Perda dan/atau Perdaais.

## **B. Ruang Lingkup Materi Pengaturan**

## 1. Ketentuan Umum

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disingkat DIY adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintah Daerah DIY yang selanjutnya disebut Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan yang terdiri atas Gubernur DIY dan Perangkat Daerah.
3. Gubernur adalah Gubernur DIY.
4. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang selanjutnya disebut Kasultanan adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah*, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono.
5. Kadipaten Pakualaman yang selanjutnya disebut Kadipaten adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam, selanjutnya disebut Adipati Paku Alam.
6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah di DIY.
7. Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Gubernur.
8. Peraturan Daerah Istimewa yang selanjutnya disebut Perdais adalah Perda DIY yang dibentuk oleh DPRD bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan kewenangan istimewa.

9. Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdais adalah instrumen perencanaan pembentukan Perda dan/atau Perdais yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan sistematis.
10. Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda dan/atau Perdais DIY yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan sistematis untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
11. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan Perda dan/atau Perdais sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
12. Usulan Konseptual adalah kerangka usulan berdasarkan hasil penelitian atau pengkajian yang memuat judul rancangan Perda dan/atau Perdais, pemrakarsa rancangan Perda dan/atau Perdais, latar belakang pengaturan, tujuan pengaturan, dan identifikasi kebutuhan pengaturan.
13. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, selanjutnya disingkat RPJMD, adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
14. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
15. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah DIY.
16. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yang selanjutnya disebut Bappeda adalah Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan bidang perencanaan pembangunan daerah.
17. Biro Hukum adalah Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

18. Badan Pembentukan Perda dan/atau Perdais yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD yang khusus menangani bidang Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta.
19. Masyarakat adalah warga di DIY yang merupakan orang perorangan, kelompok orang termasuk badan hukum yang berkepentingan dengan kegiatan dan hasil pembangunan baik sebagai penanggung biaya, pelaku, penerima manfaat, maupun penanggung resiko.
20. Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan: Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disingkat DIY adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
21. Pemerintah Daerah DIY yang selanjutnya disebut Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan yang terdiri atas Gubernur DIY dan Perangkat Daerah.
22. Gubernur adalah Gubernur DIY.
23. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang selanjutnya disebut Kasultanan adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inkgang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah*, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono.
24. Kadipaten Pakualaman yang selanjutnya disebut Kadipaten adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam, selanjutnya disebut Adipati Paku Alam.

25. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah di DIY.
26. Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Gubernur.
27. Peraturan Daerah Istimewa yang selanjutnya disebut Perdais adalah Perda DIY yang dibentuk oleh DPRD bersama Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan kewenangan istimewa.
28. Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdais adalah instrumen perencanaan pembentukan Perda dan/atau Perdais yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan sistematis.
29. Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda dan/atau Perdais DIY yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan sistematis untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
30. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan Perda dan/atau Perdais sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
31. Usulan Konseptual adalah kerangka usulan berdasarkan hasil penelitian atau pengkajian yang memuat judul rancangan Perda dan/atau Perdais, pemrakarsa rancangan Perda dan/atau Perdais, latar belakang pengaturan, tujuan pengaturan, dan identifikasi kebutuhan pengaturan.
32. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, selanjutnya disingkat RPJMD, adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun.

33. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
34. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah DIY.
35. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yang selanjutnya disebut Bappeda adalah Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan bidang perencanaan pembangunan daerah.
36. Biro Hukum adalah Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
37. Badan Pembentukan Perda dan/atau Perdais yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD yang khusus menangani bidang Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta.
38. Masyarakat adalah warga di DIY yang merupakan orang perorangan, kelompok orang termasuk badan hukum yang berkepentingan dengan kegiatan dan hasil pembangunan baik sebagai penanggung biaya, pelaku, penerima manfaat, maupun penanggung resiko.

## **2. Materi yang akan diatur**

- (1) Materi dalam perda ini adalah pengaturan mengenai tata cara penyusunan Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdais meliputi:
  - a. rencana pembentukan Perda dan/atau Perdais, yang terdiri dari Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdais 5 (lima) tahunan; dan Propemperda.
  - b. Perda dan/atau Perdais di luar Propemperda;
  - c. waktu penetapan; dan
  - d. peran serta masyarakat.

## (2) Asas-asas dalam Pembentukan Propemperda

Asas yang menjadi landasan pembuatan norma adalah Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan tentang berbagai macam asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. “asas kepastian hukum” adalah bahwa dalam penyusunan Propemperda harus mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan.
- b. “asas proporsionalitas” adalah bahwa penyusunan Propemperda harus mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
- c. “asas profesionalitas” adalah bahwa penyusunan Propemperda harus mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. “asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:
  - 1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
  - 2) kepentingan individu dengan masyarakat;
  - 3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing;
  - 4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
  - 5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat;
  - 6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
  - 7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; f) kepentingan pria dan wanita.
- e. “asas partisipasi” yaitu asas yang mengutamakan kesempatan masyarakat untuk berperan serta dalam proses penyusunan Propemperda dan peraturan perundangundangan sesuai

ketentuan hukum positif, dengan memenuhi hak warga dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis.

- f. “asas keterbukaan” yaitu asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- g. “asas akuntabilitas” yaitu asas yang menentukan setiap tindakan dan atau keputusan yang dilakukan dalam kegiatan penyusunan Propemprda, termasuk pengelolaan keuangan kegiatan, yang dapat dipertanggungjawabkan kepada Negara atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan sesuai peraturan perundangan.
- h. “asas tertib penyelenggaraan negara” adalah bahwa penyusunan Propemprda harus berdasarkan pada landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara khususnya dalam penyusunan program pembentukan Perda.
- i. “asas legalitas” yaitu asas untuk taat terhadap semua yang berkaitan dengan peraturan perundangan dan hukum ditujukan untuk kepentingan masyarakat dan dibuat oleh lembaga yang berwenang.

Mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang baik tersebut, diharapkan dapat tercapainya atau terbentuknya peraturan daerah yang baik dan dapat mencapai tujuan secara optimal dalam pembangunan hukum di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya dan Negara Republik Indonesia umumnya. Pembentukan Peraturan daerah perlu dilandasi dengan kajian yang bersifat empiris dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif sehingga pembentukan peraturan daerah yang dihasilkan tidak hanya merupakan kehendak para pembentuk

peraturan perda dan bersifat top down, tetapi juga berdasarkan aspirasi dari masyarakat untuk turut serta mempengaruhi proses pengambilan kebijakan.

### **3. Maksud dan Tujuan**

Maksud pengaturan mengenai tata cara penyusunan Propemperda adalah untuk:

- a. menciptakan prosedur yang terarah, terencana, terkoordinasi dan terpadu dalam proses pembentukan perda sebagai bagian dari pembangunan hukum daerah;
- b. menyusun skala prioritas penyusunan Rancangan Perda sebagai suatu program yang berkesinambungan dan terpadu sebagai pedoman bersama yang disusun dalam jangka waktu 5 (lima) tahun dan 1 (satu) tahun; dan
- c. mewujudkan sinergitas dan harmonisasi diantara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Propemperda.

Tujuan pengaturan mengenai tata cara penyusunan Propemperda adalah untuk:

- a. memberikan dasar pelaksanaan pembentukan Perda di lingkungan Pemerintahan DIY yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan penyebarluasan;
- b. mempercepat proses pembentukan Perda sebagai bagian dari pembangunan hukum di Daerah; dan
- c. mewujudkan Perda yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif dan aspiratif untuk mewujudkan ketertiban masyarakat.

### **4. Ruang Lingkup**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menegaskan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat Pusat maupun Daerah merupakan suatu rangkaian proses panjang yang bermula dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan

atau penetapan, dan pengundangan. Semua proses itu merupakan satu kesatuan yang harus dilakukan secara cermat dan seksama untuk dapat menghasilkan suatu produk hukum yang berkualitas dan dapat menjawab permasalahan, kebutuhan hukum dan dinamika masyarakat.

Ruang lingkup pengaturan mengenai tatacara penyusunan Propemperda meliputi:

- a. pemrakarsa;
- b. rencana pembentukan Perda;
- c. Perda di luar Propemperda;
- d. waktu pengajuan rancangan;
- e. skala prioritas; dan
- f. peran serta masyarakat.

Pasal 33 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan: prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Sementara itu ketentuan Pasal 98 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda dinyatakan bahwa program pembentukan perda provinsi memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Provinsi yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran Amanat Pasal 98 ayat (1) UU No. 23/2014 tentang Pemda selanjutnya diperjelas melalui Permendagri No. 80/2015.

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat (2) Permendagri No. 80/2015, dinyatakan bahwa Program pembentukan perda provinsi memuat daftar rancangan perda provinsi yang didasarkan atas: perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah. Pasal 239 ayat (2) UU No. 23/2014 tentang Pemda yang menyatakan: “Program program

pembentukan perda disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda. Penentuan skala prioritas terhadap usulan, dilakukan dengan:

- a. Melihat urgensi pengaturan dan dasar yuridis;
- b. Kesiapan anggaran;
- c. Tersusunnya bahan kajian/Naskah Akademik dan draft Raperda.

Untuk usulan yang berasal dari pemerintah, bidang/ sektor/ permasalahan yang menjadi prioritas untuk diatur dengan peraturan daerah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah (Gubernur) melalui Biro Hukum. Penetapan yang dilakukan oleh Biro Hukum dilakukan dengan melibatkan BAPPEDA dan OPD terkait yang menghasilkan sebuah dokumen analisis prioritas permasalahan yang harus ditindaklanjuti dengan peraturan daerah. Dokumen prioritas ini menjadi pedoman bagi OPD di lingkungan Pemerintah Daerah untuk mengajukan kegiatan penyusunan naskah akademik dan draft raperda kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Untuk usulan yang berasal dari DPRD secara umum pembentukan Perda di lingkungan DPRD meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan penyebarluasan. Ruang lingkup yang berhubungan dengan pelaksanaan pembentukan perda di lingkungan DPRD diawali dengan Perencanaan pembentukan Perda di lingkungan DPRD dilaksanakan dalam bentuk Propemperda. Berikut ini langkah-langkah perencanaan penyusunan Propemperda. Rancangan judul Perda dapat diajukan secara tertulis oleh anggota DPRD, Komisi, dan/atau Bapemperda kepada Pimpinan DPRD. Pengajuan Judul Ranperda disertai dengan analisis dasar urgensi regulasi, yang meliputi Landasan Hukum, Kebutuhan, yaitu apakah usulan Raperda telah didasarkan pada perencanaan pembangunan (RPJMD dan RKPD) atau Raperda dibentuk dalam rangka mengatasi suatu permasalahan. Analisis potensi memberikan manfaat bagi

penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat serta tidak memberikan beban/dampak negatif terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat. Selanjutnya Pimpinan DPRD mendisposisi Surat kepada Bapemperda dengan arahan untuk tindaklanjut. Bapemperda menindaklanjuti arahan Pimpinan DPRD dengan melaksanakan Rapat penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD bersama Pimpinan Komisi, dan/atau anggota pengusul.

Daftar skala prioritas rancangan peraturan daerah yang dimuat dalam Propemperda sesuai dengan indikator yang diatur dalam ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditetapkan berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan aspirasi masyarakat daerah. Penetapan skala prioritas idealnya harus memperhatikan rancangan peraturan daerah yang urgen untuk dimasukan, dengan pertimbangan urgen inilah proses seleksi sangat dibutuhkan karena tanpa seleksi dalam artian setiap rancangan yang diajukan dimasukan kedalam Propemperda maka secara tidak langsung telah mengabaikan kualitas. Pelaksanaan proses seleksi tersebut dilakukan dengan penilaian terhadap judul rancangan peraturan daerah, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan peraturan daerah yang meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan jangkauan dan arah pengaturan. Pentingnya perencanaan dan proses penilaian sebagai langkah awal pembentukan Peraturan daerah tidak terlepas dari kepentingan masyarakat. Oleh karena itu setiap rancangan peraturan daerah yang masuk dalam propemperda disamping kuantitas sangat penting memperhatikan kualitas agar propemperda

yang dihasilkan dapat memberikan solusi dan kebutuhan hukum bagi masyarakat.

## **5. Materi Muatan**

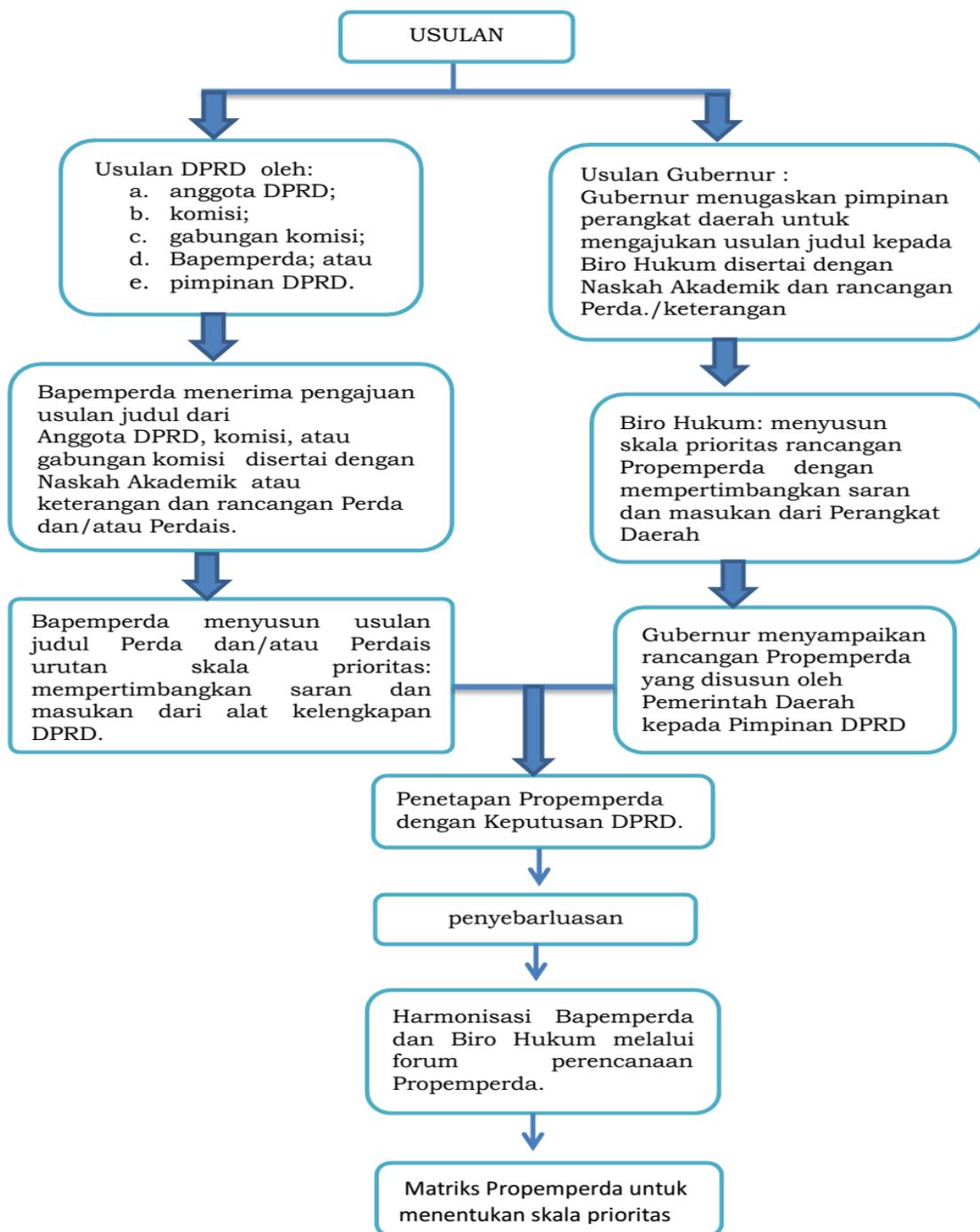
Jangkauan dan Arah jangkauan pengaturan yang diperlukandalam Peraturan Daerah Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) yang berisi:

- a. Aturan yang mengatur ketentuan umum;
- b. Asas
- c. Maksud dan tujuan;
- d. Peran Pemerintah Daerah dan DPRD;
- e. Parameter Usulan Rapeda
  - 1) Parameter usulan dari Pemerintah Daerah
  - 2) Parameter usulan dari DPRD
- f. Penyusunan Propemperda Pemerintah daerah.
- g. Tata Cara Penyusunan Propemperda.
  - 1) Tata Cara Penyusunan Propemperda UsulanPemerintah Daerah;
  - 2) Tata Cara penyusunan Propemperda Inisiasi DPRD;
- h. Pemberian Nomor Registrasi raperda
- i. Penetapan Propemperda;
- j. Pengelolaan Propemperda;
- k. Pembiayaan Propemperda;
- l. Aturan Peralihan.

**6. Tahapan Tata Cara Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdas 5 (lima) tahunan.**

**Bagan 5.1**

**BAGAN ALIR : TAHAP TATA CARA RENCANA PEMBENTUKAN  
PERDA DAN/ATAU PERDAIS 5 (LIMA) TAHUNAN**

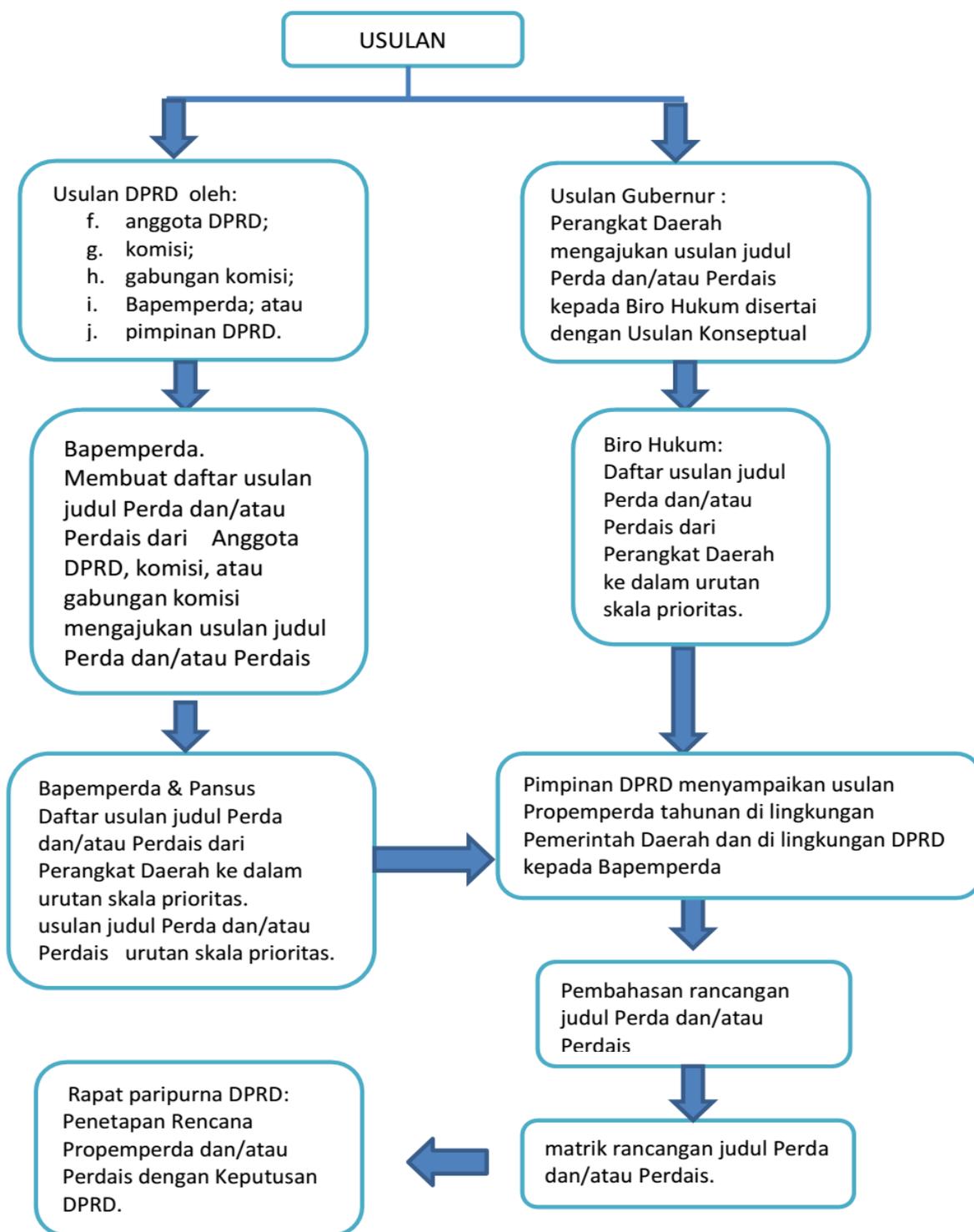


Sumber: Hasil Olah Data Tim Penyusun

## 7. Tahap Rencana Pembentukan Propemperda

### Bagan 5.2

#### BAGAN ALIR: TAHAP RENCANA PEMBENTUKAN PROPEMPERDA



Sumber: Hasil Olah Data Tim Penyusun

## 8. Propemperda Prioritas Utama

Dalam hal Rancangan Perda dalam Propemperda belum dapat diselesaikan pada tahun berjalan sesuai dengan skala prioritas yang

telah ditetapkan, Rancangan Perda tersebut dijadikan sebagai prioritas utama dalam Rencana Propemperda tahun berikutnya.

## **9. Perda di luar propemperda**

Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Gubernur dapat mengajukan rancangan Perda dan/atau Perdais di luar Propemperda karena alasan:

- a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda dan/atau Perdais yang dapat disetujui bersama oleh Bapemperda dan Biro Hukum;
- c. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain; atau
- d. melaksanakan perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Rancangan Perda dan/atau Perdais yang diajukan di luar Propemperda disertai dengan kajian yang meliputi:

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

Pengajuan rancangan Perda dan/atau Perdais di luar Propemperda oleh DPRD dapat dilakukan setelah disetujui dalam Rapat Paripurna DPRD. Sedangkan pengajuan daei Gubernur dibahas dalam Rapat Paripurna untuk mendapat persetujuan DPRD.

## **10. Pembahasan dan penetapan propemperda**

Program pembentukan peraturan daerah harus ditetapkan pada tahun sebelumnya. Hal ini karena berkaitan erat dengan

penganggaran. Sebelum penetapan dilakukan, dilakukan penyusunan baik oleh pemerintah daerah maupun oleh DPRD. Sayangnya, beberapa peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum secara detail memberikan arahan bagi model pembahasan program pembentukan peraturan daerah sebelum ditetapkan. Hal ini kemudian menjadi penting untuk diatur di dalam rancangan peraturan daerah mengenai tatacara penyusunan program pembentukan peraturan daerah.

### **11. Penetapan skala prioritas**

Rencana pembentukan peraturan daerah yang disusun dalam program pembentukan peraturan daerah (propemperda) ditetapkan untuk dibahas pada 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas. Dalam prakteknya, skala prioritas dalam 1 (satu) tahun rencana pembentukan perda tidak berjalan dengan baik. Pembahasan rancangan peraturan daerah lebih banyak dilakukan berdasarkan rancangan peraturan daerah yang sudah siap/selesai disusun.

Ketentuan Pasal 15 ayat (2) Permendagri No. 80 Tahun 2015 menyatakan bahwa Propemperda provinsi memuat daftar rancangan perda provinsi yang didasarkan atas: perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah. Peraturan perundang-undangan belum mengatur secara spesifik mengenai urutan skala prioritas. Hal ini menjadi penting manakala terdapat beberapa rencana pembentukan peraturan daerah yang sama-sama didasarkan pada salah satu persyaratan berdasarkan Permendagri No. 80 Tahun 2015 di atas. Padahal, kemampuan Pemerintah Daerah dan DPRD untuk membahas rancangan peraturan daerah selama 1 (satu) tahun jelas terbatas. Penentuan urutan prioritas akan memudahkan kepada Pemerintah

Daerah dan DPRD untuk menetapkan rencana pembentukan peraturan daerah pada satu tahun berjalan.

## **12. Penyebarluasan**

Penyebarluasan rancangan pembentukan peraturan daerah merupakan hal yang penting untuk mendapatkan respon dari masyarakat. Hal ini terutama karena salah satu alasan dari adanya rencana pembentukan peraturan daerah adalah karena adanya aspirasi masyarakat (selain karena perintah peraturan perundang-undangan di atasnya, rencana pembangunan daerah, pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan).

Selama ini di dalam praktek, penyebarluasan kepada masyarakat seringkali hanya dilakukan untuk peraturan daerah yang sudah disahkan. Sementara untuk rencana pembentukan peraturan daerah pada tahun berikutnya seringkali tidak terjadi. Untuk itu, upaya penyebarluasan rencana pembentukan peraturan daerah harus diatur di dalam peraturan daerah untuk memberi daya ikat kepada Pemerintah Daerah dan DPRD.

## **13. Peranserta masyarakat**

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan dimaksud sesuai dengan harapan dan kebutuhan hukum masyarakat setempat. Arti penting keterlibatan masyarakat sudah diatur sedemikian rupa di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- (1) Ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak berperan serta dalam penyusunan Rencana

Pembentukan Perda dan/atau Perdais 5 (lima) tahunan dan Propemperda dengan memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis. Peran serta masyarakat dilakukan melalui:

- a. rapat kerja;
- b. kunjungan kerja;
- c. audiensi; dan/atau
- d. forum lain sesuai dengan kebutuhan.

#### **14. Ketentuan Peralihan**

- (1) Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdais 5 (lima) tahunan yang ditetapkan setelah berlakunya Perda ini, mulai berlaku pada tahun 2020 sampai dengan 2022.
- (2) Rencana Pembentukan Perda dan/atau Perdais 5 (lima) tahunan setelah tahun 2022 ditetapkan setelah RPJMD tahun 2022 – 2027 ditetapkan.

## **BAB VI PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka kesimpulan dari Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan Propemperda saat ini di lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sering menemui kendala karena belum siapnya naskah akademik dan/atau raperda. Penyusunan propemperda di lingkungan Pemerintah Provinsi DIY di bawah koordinasi Biro Hukum Setwan Provinsi. Sedangkan penyusunan propemperda di lingkungan DPRD di bawah koordinasi Bapemperda. Usulan dari dua pihak (pemerintah daerah dan DPRD) dibahas bersama dipimpin oleh Bapemperda untuk mendapatkan persetujuan bersama menjadi rancangan peraturan daerah yang diusulkan.
2. Mekanisme yang ideal di dalam penyusunan Propemperda agar menghasilkan Perda yang berkualitas dan sinkron serta harmonis dengan peraturan perundang-undangan lain yakni melalui pelibatan secara optimal seluruh pihak (terutama eksekutif dan legislatif), juga melibatkan masyarakat. Penyusunan propemperda sebaiknya juga memperhatikan kesiapan naskah akademik dan draft raperda yang akan diusulkan. Untuk perlu dipikirkan mengenai penentuan waktu pra-perencanaan (pra-propemperda) agar pembahasan rancangan peraturan daerah tidak terhambat.
3. Penyusunan Propemperda sejauh ini baru melibatkan biro hukum dan Bapemperda. Sementara untuk masyarakat atau perwakilan akademisi belum dilibatkan secara maksimal.
4. Beberapa hal yang menjadi kendala antara lain: a. belum adanya panduan/pedoman mengenai tatacara penyusunan Propemperda. b. kerap ditemukan kesulitan mengenai prioritas rancangan Perda yang akan dibahas pada tahun anggaran berjalan. c. seringkali masa pembahasan suatu Perda sudah berjalan tetapi naskah akademik dan/atau draft raperda belum siap. d. belum ditemukan

formula yang ideal mengenai mekanisme pra-perencanaan terutama yang berkaitan dengan penganggaran.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, Peneliti menyampaikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Meskipun naskah akademik telah dibuat berdasarkan pada data yang diperoleh dari aktifitas wawancara dan FGD akan tetapi pembahasan norma-norma dalam rancangan peraturan daerah harus tetap melibatkan banyak pihak (harus partisipatif).
2. Upaya untuk mewujudkan penyusunan Propemperda dan rencana pembentukan peraturan daerah dan/atau peraturan daerah istimewa yang terencana, terpola, dan terpadu perlu kesadaran dan kesepatan bersama mengenai arti penting menentukan skala prioritas berdasarkan ukuran-ukuran yang sudah disepakati.
3. Perlu pembacaan yang komprehensif dalam menentukan skema penganggaran dalam kegiatan Propemperda dan rencana pembentukan peraturan daerah dan/atau peraturan daerah istimewa 5 tahunan agar dapat mengakomodir kegiatan penyusunan naskah akademik dan draft raperda sebelum penetapan Propemperda.
4. Meskipun dalam Kerangka Acuan Kerja (KAK) dirumuskan bahwa rancangan peraturan daerah yang akan disusun adalah berkenaan dengan penyusunan Propemperda, namun karena berbagai pertimbangan sebagaimana diungkapkan dalam latar belakang di atas, perlu kiranya untuk memperluas cakupan rancangan peraturan daerah yang akan disusun. Untuk itu, peraturan daerah yang akan disusun perlu mengatur mengenai rencana penyusunan peraturan daerah dan/atau peraturan daerah istimewa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dan 5 (lima) tahun.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- A. Hamid S. Attamimi, 1992, *Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman)*.
- Abdurrahman (Editor), 1987, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta.
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta.
- Bivitri Susanti, *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta.
- H. Djoko Sudantoko, 2003, *Dilema Otonomi Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta.
- H.A.W. Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Jimly, Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Josef Riwu Kaho, 1988, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Kementerian Keuangan RI. 2013. *Dasar-dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran.
- Lundin, M. dan Oberg, P., 2003. *Expert Knowledge use and deliberation in Local Policy Making*
- M. Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Cet 2, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-undangan 1 (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Kanisius.

- Murtir Jeddawi, 2011, *Negara Hukum Good Governance dan Korupsi di Daerah*, Total Media, Yogyakarta.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave. 1991. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. Edisi Bahasa Indonesia. Jakarta. Erlangga.
- Muta'ali, L., 2013. *Penataan Ruang wilayah da Kota: Tinjauan Normatif-Teknis*. BP. Geografi, UGM, Yogyakarta
- Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 2014, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Purwanto, Erwan Agus, Sulistyastuti, D.R., 2012; *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*; Gava Media Press.
- S.H. Sarundajang, 2003, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sedarmayanti, 2004, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Mandar Maju, Bandung.
- Sri Soemantri, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta.
- Suparmoko, M. 2012. *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktek*. Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM. Yogyakarta.
- Todaro, P Michael, Smith C, Stephen, 2003, *"Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga"* Penerbit Erlangga.

## **B. Jurnal dan Makalah**

- Bagir Manan, *"Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional"* (makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994), hal 1-3, yang dikutip kembali oleh Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan...*, Op.Cit., hlm. 10.

Purwanto, Erwan Agus (2004); Revitalisasi Studi Implementasi Kebijakan Publik; *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* 2004, VIII(2). <http://iib.ugm.ac.id.ezproxy.ugm.ac.id/jurnal/detail.php?dataId=5101>

Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturandalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV), Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 317.

Jimly, Asshiddiqie, 2011; *Pesan Konstitusional Keadilan Sosial*; Makalah disampaikan pada Seminar Nasional di Universitas Brawijaya. Malang, 12 April, 2011

Michael A. Pangemanan, "*Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Mengarahkan dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah*", *Lex Privatum*, Vol. IV No. 8 (Okt-Nov 2016). Hlm. 27.

ÖSTERLE, O. 2002; *Evaluating Equity in Social Policy; A Framework for Comparative Analysis*; *Vienna University of Economics and Business Administration, Austria* - SAGE Publications (London, Thousand Oaks and New Delhi)

### **C. Data Elektronik**

Ceyda Oner, 2002, "What Constitutes Unemployment?", *Finance & Development*, A Quarterly Magazine of the IMF, September 2010.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2010/09/basic.s.htm>

### **D. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Produk Hukum DPRD.