

## KONSEP DEMOKRATIS DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

M. Arief Budiman  
UIN Raden Fatah Palembang, Indonesia  
Email: *nanda.nd390@gmail.com*

### Abstrak

Lahirnya otonomi daerah merupakan konsekuensi logis dari berdirinya negara hukum demokratis yang berupaya agar kekuasaan tidak berada pada posisi sentral. Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengurus daerahnya dengan kebijakan yang sesuai dengan kondisi di daerah. Kebijakan tersebut dituangkan ke dalam peraturan daerah. Dalam tahapan pembentukan peraturan daerah, sangat penting untuk menelaah konsep demokratis untuk menjangkar karakter peraturan daerah yang aspiratif dan partisipatoris. Oleh karena itu, tujuan Penulisan ini untuk menguraikan prinsip-prinsip pembentukan peraturan daerah dalam konsep demokratis ditinjau dari Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam pembahasan menerangkan bahwa tahapan pembuatan peraturan daerah dimulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Dari tahapan tersebut, suatu peraturan daerah akan berkarakter demokratis manakala peraturan tersebut merupakan kehendak masyarakat atau didukung oleh masyarakat dengan memberikan ruang terbukanya akses partisipasi masyarakat pada setiap tahapan pembuatan peraturan daerah. Namun, jika prosesnya dilakukan tertutup, maka karakter peraturan daerah tersebut dipengaruhi oleh kepentingan kelompok tertentu.

**Kata Kunci:** Peraturan Daerah, Konsep Demokratis, Peraturan Perundang-Undangan, Partisipasi Masyarakat

### Abstract

*The birth of regional autonomy is a logical consequence of establishing a democratic legal state that seeks to prevent power from being in a central position. Local governments have the authority to manage their regions with policies that are following local conditions. These policies are incorporated into local regulations. In establishing local government regulations, it is essential to examine the democratic concept to support regional regulations' aspirational and participatory character. The purpose of this paper is to describe the principles of establishing local government regulations in a democratic idea based on Law No. 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislations. The discussion explains that making regional regulations starts from planning, preparation, discussion, ratification, promulgation, and dissemination. From this stage, local government regulations will have a democratic character when the law is the community's will or is supported by the community by providing open space for public participation at every stage of making local regulations. However, if the process is carried*

*out securely, then the character of the local government regulations is influenced by the interests of certain groups.*

**Keywords:** Local Government Regulations, Democratic Concept, Legislation, Public Participation

## PENDAHULUAN

Bergulirnya era reformasi, melalui tahapan amandemen UUD 1945 merupakan upaya untuk mempertegas komitmen demokratisasi di semua aspek, termasuk dalam konteks otonomi daerah. Pasca amandemen, perubahan besar terjadi dengan menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata.<sup>1</sup> Pada praktiknya, dikenal adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah. Asas kebebasan bertindak ditujukan untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasikan visi, misi, tujuan, dan sasaran yang telah dirancang oleh pemerintah daerah.<sup>2</sup> Salah satu aspek kebebasan bertindak adalah dalam hal pembuatan peraturan daerah.

Pembagian urusan, tugas dan fungsi serta tanggung jawab antara pusat dan daerah menunjukkan keterbatasan kemampuan pusat untuk mengurus seluruh aspek pemerintahan secara sentralistik. Pemerintah pusat membutuhkan kemampuan daerah untuk mengatur dan mengelola potensi yang ada di daerah sehingga roda pembangunan berjalan secara merata.<sup>3</sup> Dengan demikian, hubungan pusat dan daerah harus dibangun secara harmonis untuk menjaga iklim pemerintahan yang baik bagi kelangsungan pembangunan di daerah. Hubungan tersebut diimplementasikan ke dalam tiga jenis asas pemerintah di daerah, yakni asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

---

<sup>1</sup> Fahmi Afrizal Kaisupy, Wahab Tuanaya, and Marno Wance, "Peran Anggota Legislatif Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat," *Jurnal Moderat* 6, no. 2 (2020): 410-435.

<sup>2</sup> Lukman Santoso, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Demokratis Di Era Otonomi Daerah," *Istinbath: Jurnal Hukum* 10, no. 1 (2013): 93-114.

<sup>3</sup> Ika Setyorini, "Kewenangan Kebijakan Keuangan Pusat Dan Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara," *Syariati: Jurnal Studi Al-Qur'an dan Hukum* 6, no. 1 (2020): 101-114.

Eksistensi pemerintah daerah secara konstitusional diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pada proses tersebut maka pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam menyusun dan menetapkan kebijakan demi kepentingan daerahnya. Kebijakan tersebut disusun dalam suatu peraturan daerah sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian disebutkan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) baik di Kabupaten maupun Kota. Ketentuan tersebut secara implisit menempatkan DPRD sebagai institusi yang sangat penting dalam perancangan peraturan daerah. Prolegda disusun bersama-sama oleh DPRD dan pemerintah daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.<sup>4</sup> Prolegda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara sistematis sesuai skala prioritas yang ditetapkan bersama.<sup>5</sup>

Sebagai proses politik, penyusunan dan pembahasan suatu peraturan daerah tentu tidak dapat dilepaskan dari aspek politik yang mempengaruhinya. Namun sebagai produk hukum, berbagai kepentingan yang masuk harus sedapat mungkin difilterisasi oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian. Ketentuan tersebut harus dipahami oleh para pemangku kebijakan. Pemahaman yang mendalam tentang proses, metode, dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan prasyarat penting untuk menghasilkan produk hukum yang kualitatif, aspiratif dan responsif. Proses penyusunan peraturan daerah

---

<sup>4</sup> Muhammad Suharjono, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah," *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 19 (2014): 21-37.

<sup>5</sup> Kaharudin, Rudy, and Mukti Fajar, *Implikasi Peraturan Daerah Dalam Pembangunan Dan Kemajuan Masyarakat Daerah* (Jakarta: Panitia Perancang Undang-Undang DPD RI, 2016).

menurut ketentuan tersebut dilakukan melalui tahap persiapan, perencanaan, perancangan, pembahasan, dan penetapan.<sup>6</sup>

Satu hal yang sangat penting dan sering terabaikan adalah menyerap partisipasi masyarakat dalam setiap pembentukan peraturan daerah. Peran masyarakat masih bersifat parsial dan simbolik, bahkan sudah bukan rahasia umum jika banyak peraturan daerah yang dihasilkan dengan tidak didahului proses penelitian ke masyarakat. Padahal proses perumusan kebijakan harus ditujukan kepada kepentingan masyarakat di daerah tersebut. Proses penelitian dilakukan untuk menjawab urgensi lahirnya rancangan peraturan daerah. Hasil penelitian tersebut dituangkan ke dalam naskah akademik sebagai kerangka dasar atau embrio dari suatu rancangan peraturan daerah. Banyaknya peraturan daerah yang nihil hasil penelitian, walaupun pada akhirnya terdapat naskah akademik menunjukkan karakter dan kualitas kepemimpinan pemerintah daerah dan DPRD yang sangat rendah.

Keberadaan naskah akademik harus betul-betul dipahami esensinya sebagai ruh bagi suatu rancangan peraturan daerah. Naskah akademik dibangun dari hasil penelitian secara ilmiah yang memberikan ruang terbuka bagi partisipasi masyarakat untuk menyerap aspirasi dari bawah dan untuk mengukur urgensitas suatu rancangan peraturan daerah. Partisipasi masyarakat harus ditangkap secara responsif untuk merumuskan suatu kebijakan yang tepat dan secara prospektif berlaku efektif untuk dapat diberlakukan di masyarakat. Setelah memahami keinginan masyarakat sebagai suatu landasan sosiologis, maka para perancang perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan daerah untuk menunjang landasan filosofis dan yuridis.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Muhammad Asrianto Zainal, "Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara," *Al-Izzah: Jurnal Hasil-Hasil Penelitian* 13, no. 2 (2018): 210–223.

<sup>7</sup> Abdul Basyir, "Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif Dan Responsif," *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 2, no. 5 (2014): 285–306.

Peraturan daerah merupakan salah satu alat transformasi sosial dan demokrasi sebagai wujud responsivitas terhadap berbagai perubahan sosial pada era otonomi daerah. Karakter peraturan daerah yang responsif dan partisipatif merupakan wujud dari *good local government*.<sup>8</sup> Namun, pada praktiknya timbul berbagai permasalahan, diantaranya penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah belum didasarkan pada skala prioritas dan hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas riset mendalam yang dituangkan dalam naskah akademik.<sup>9</sup>

Kondisi tersebut terjadi dikarenakan penggunaan kewenangan yang berlebihan demi mengakomodir berbagai kepentingan tertentu. Sikap tersebut justru kontraproduktif dengan semangat otonomi daerah sebagai spektrum pembangunan hukum secara menyeluruh di daerah dan hanya berakhir dengan lahirnya produk hukum daerah yang validitas keberlakuannya menjadi lemah.<sup>10</sup> Pemerintah daerah belum memosisikan kedudukan partisipasi masyarakat sebagai sumbu bagi lahirnya suatu peraturan daerah yang responsif dan aspiratif. Tegasnya, demokrasi hanya sebatas ritual pemilihan umum saja tanpa masuk ke dalam spektrum pemerintahan yang begitu luas. Oleh karena itu, prinsip demokrasi harus dipahami tidak hanya dimaknai sebagai alat politik menjelang pemilihan umum baik legislative maupun kepala daerah, melainkan juga demokrasi harus masuk ke dalam setiap penyusunan kebijakan termasuk dalam program peraturan daerah.

Berdasarkan persoalan di atas, maka tujuan penulisan ini adalah untuk menjelaskan secara normatif sistem demokratis dalam pembentukan peraturan daerah menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## PEMBAHASAN

---

<sup>8</sup> Siti Masitah, "Urgensi Prolegda Dalam Pembentukan Peraturan Daerah," *Jurnal Legislasi Indonesia* 11, no. 4 (2014).

<sup>9</sup> Eka N.A.M. Sihombing, "Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah," *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 3 (2016): 285–296.

<sup>10</sup> Santoso, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Demokratis Di Era Otonomi Daerah."

## Konsep Demokratis Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Proses legislasi peraturan daerah merupakan proses yang sangat kompleks dikarenakan sarat oleh interaksi politik di satu sisi dan kepentingan masyarakat di sisi lain. Jika konfigurasi politik di daerah berjalan demokratis maka proses legislasi di daerah akan melahirkan peraturan daerah yang aspiratif dan responsif. Faktanya, Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo mempublikasikan 3.143 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang dicabut atau direvisi oleh pemerintah.<sup>11</sup>

Banyaknya peraturan daerah yang dibatalkan mengindikasikan kualitas pembentukan peraturan daerah lebih didasari pada kepentingan elitis semata dibandingkan kepentingan masyarakat. Hal ini jelas mencederai dan mendistorsi makna dari demokrasi sebagai *government by the people*.<sup>12</sup> Pembentukan peraturan daerah yang demokratis merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Oleh karena itu, para perumus peraturan daerah harus memiliki pemahaman tentang teori pembentukan perundang-undangan. Dari uraian tersebut, penulis dapat memberikan suatu pandangan tersendiri tentang prosedur pembuatan peraturan daerah dengan sistem demokrasi, hal ini bisa menjadi pemahaman yang baik bagi kepala daerah.

Pertama, peraturan daerah yang dibuat tidak boleh bertentangan secara hirarki terhadap peraturan di atasnya. Peraturan daerah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama dengan kepala daerah. Kewenangan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah secara legalitas ditegaskan dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan

---

<sup>11</sup> Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, "Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda Yang Dibatalkan," *Situs Resmi Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*, last modified 2016, accessed February 5, 2021, <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>.

<sup>12</sup> Anis Ibrahim, "Pelebagaan Prinsip Dasar Demokrasi Dalam Legislasi Peraturan Daerah Di Jawa Timur," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 19, no. 3 (2012): 363-381.

Daerah.<sup>13</sup> Selanjutnya proses perumusan materi muatan disebutkan di dalam Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah yang berpedoman pada asas hukum yang berlaku dan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Secara hirarkis, tuntutan suatu peraturan perundang-undangan untuk tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya mengacu pada teori penjenjangan norma Hans Kelsen. Menurut Kelsen, suatu norma harus mengacu pada norma yang berada di atasnya sehingga dengan hal itulah suatu peraturan memperoleh validitasnya.<sup>14</sup> Penerapannya dapat dilihat pada setiap peraturan daerah di bagian konsideran “Mengingat” terdapat penyebutan berbagai peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hirarkis sebagai landasan yuridis perumusan dan pemberlakuan suatu peraturan daerah.

Kedua, memiliki sumber daya manusia atau tenaga ahli bidang penyusunan materi perundang-undangan merupakan langkah yang tepat agar suatu peraturan daerah dapat dirumuskan sesuai dengan norma dan asas-asas yang berlaku dalam proses legislasi. Peraturan daerah yang baik sangat menunjang proses pembangunan di daerah sehingga tujuan-tujuan berbangsa dan bernegara pada level otonomi daerah dapat tercapai sesuai amanah konstitusi. Peran tenaga ahli di bidang penyusunan materi muatan peraturan daerah berkaitan dengan bentuk atau jenis materi muatan yang akan diatur yang dirumuskan secara singkat, jelas, tegas, tidak menimbulkan multitafsir, mudah dipahami, dan sistematis sehingga peraturan tersebut ditaati dan dapat dilaksanakan.

---

<sup>13</sup> A. Zarkasi, “Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan,” *Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 4 (2010): 103–120.

<sup>14</sup> M. Yasin al Arif and Panggih F. Paramadina, “Konstitutionalistas Perda Syari’ah Di Indonesia Dalam Kajian Otonomi Daerah,” *AS-SIYASI: Journal of Constitutional Law* 1, no. 1 (2021): 49–62.

Ketiga, pada proses penyusunan materi muatan, perlu diperhatikan mengenai perumusan frasa-frasa di dalam suatu rumusan pasal atau kejelasan rumusan. Tentunya peran bahasa sangat penting agar validitas keberlakuannya berjalan efektif di masyarakat. Bahasa yang baik, jelas, dan tidak multitafsir merupakan kunci suatu peraturan daerah dapat dipahami dengan baik oleh masyarakat sehingga proses pemberlakuannya dapat ditaati dengan baik. Sebaliknya, perumusan bahasa yang tidak jelas, kontradiktif, dan multitafsir berimplikasi pada rendahnya daya validitas keberlakuan di masyarakat sehingga akan sangat sulit bagi suatu produk hukum daerah untuk ditaati oleh masyarakat.<sup>15</sup>

Keempat, Hal lainnya yang perlu diperhatikan adalah peraturan daerah harus mengacu pada asas-asas perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pada Pasal 5 disebutkan beberapa asas penting yakni asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembuat yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, kedayagunaan, dapat dilaksanakan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Selain itu pada Pasal 6 ayat (1) disebutkan asas-asas pada materi muatan berupa asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>16</sup>

Selain asas-asas yang telah dituangkan secara normatif di atas, para pembuat peraturan daerah juga dapat mengadopsi berbagai asas-asas hukum di bidang perundang-undangan yang berkembang dalam doktrin ilmu hukum. Secara klasik, Purnadi Purbacaraka menetapkan empat asas penting, yakni (1) Perundang-undangan tidak berlaku surut. (2) Perundang-undangan yang dibuat

---

<sup>15</sup> Supardan Madeong and Zudan Arif Fakhrulloh, *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris* (Jakarta: PT. Perca, 2005).

<sup>16</sup> Andi Bau Inggit AR, "Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah," *Jurnal Restorative Justice* 3, no. 1 (2019): 1-13.

oleh pejabat yang lebih tinggi mempunyai kedudukan lebih tinggi pula. (3) Perundang-undangan tidak boleh diganggu gugat. (4) Perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian. (5) Keberlakuan perundang-undangan diumumkan.<sup>17</sup>

Kelima, peraturan daerah yang demokratis memerlukan aspirasi masyarakat sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Pemberlakuan peraturan daerah tentunya akan berdampak pada kehidupan sosial masyarakat sehingga membutuhkan partisipasi masyarakat di daerah dalam proses penyusunan peraturan daerah yang partisipatoris. Partisipasi masyarakat dalam dapat dilakukan baik secara individual maupun kolektif, misalnya melalui pers, kelompok masyarakat, tokoh masyarakat, kelompok masyarakat yang terdampak secara langsung, perguruan tinggi, maupun masyarakat secara individual yang menyampaikan aspirasinya kepada anggota legislatif di DPRD.<sup>18</sup>

### **Prinsip-Prinsip Legalisasi Pembentukan Peraturan Daerah**

Tujuan otonomi daerah pada hakikatnya adalah pemencaran kekuasaan pemerintah pusat kepada daerah sebagai amanah konstitusi dalam mengamalkan konsep negara hukum yang demokratis. Konsep negara hukum demokratis menuntut agar suatu kekuasaan tidaklah terpusat pada satu kekuasaan absolut, sedangkan otonomi daerah memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat di daerah agar dapat berkontribusi secara langsung terhadap pembangunan berdasarkan konsep demokratis.<sup>19</sup> Meskipun demikian, tidak semua kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah pusat yang tidak diserahkan atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah diatur dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-

---

<sup>17</sup> Purnadi Purbacaraka, *Penggarapan Disiplin Hukum Dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum* (Jakarta: CV. Rajawali, 1986).

<sup>18</sup> Putera Astomo, "Pembentukan Undang-Undang Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014): 577-599.

<sup>19</sup> Anton Hutomo Sugiarto, "Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah," *Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2020): 85-95.

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah meliputi urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan urusan agama.<sup>20</sup>

Dalam melaksanakan agenda otonomi daerah, pemerintah daerah dan masyarakat harus bersinergi dengan dukungan fasilitas dan dana yang diperlukan untuk menunjang pelaksanaan otonomi daerah serta didukung oleh kemampuan dalam menyusun peraturan daerah yang baik. Sinergitas antara pemerintah daerah dengan masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan wujud internalisasi nilai-nilai demokratis.<sup>21</sup> Untuk melihat sejauh mana nilai demokratis masuk sebagai ruh dalam pembentukan peraturan daerah, perlu menelaah tahapan-tahapan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pertama, tahap perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis (*vide* Pasal 39. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan pemerintah daerah provinsi. Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas. (*vide* Pasal 34 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD Provinsi. Kriteria skala prioritas penyusunan daftar rancangan peraturan daerah

---

<sup>20</sup> Odilo Kelebit Tite, "Analisis Peraturan Daerah Ditinjau Dengan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Studi Di Provinsi Kalimantan Barat)," *Jurnal Nestor Magister Hukum* 2, no. 2 (2017): 1-18.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

dalam Prolegda didasarkan pada beberapa kriteria yakni adanya perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk diatur ke level daerah, sebagai suatu rencana pembangunan daerah, sebagai penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan adanya aspirasi masyarakat daerah (*vide* Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn).

Kedua, rancangan peraturan daerah (Ranperda) provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau gubernur. Ranperda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Dalam hal Ranperda mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi (APBDP), pencabutan peraturan daerah provinsi, atau perubahan peraturan daerah provinsi yang hanya sebatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan (*vide* Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn).

Secara yuridis, naskah akademik merupakan suatu naskah hasil penelitian atau hasil riset dan kajian hukum maupun kajian lainnya terhadap suatu masalah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah yang menghasilkan solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. (*vide* Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn).

Pada tahapan naskah akademik, DPRD dan pemerintah daerah dapat bersinergi dengan masyarakat baik dalam skala organisasi masyarakat sipil, kelompok masyarakat tertentu yang terdampak, atau bersama-sama dengan perguruan tinggi. Peran masyarakat sangat jelas disini dalam hal proses riset atau kajian akademis, aspirasi dari kelompok masyarakat terdampak, misalnya jika suatu peraturan daerah menyasar ke kelompok disabilitas maka sangat

penting untuk menempatkan mereka sebagai salah satu pihak dalam penyusunan naskah akademik.<sup>22</sup>

Selain naskah akademik, rancangan peraturan daerah juga perlu disusun ke dalam sistematika yang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kerangka struktural dari suatu materi muatan terdiri atas penamaan judul suatu rancangan peraturan daerah, klausul permanen, pembukaan yang isinya adalah konsideran, batang tubuh, penutup, lampiran yang berisi penjelasan baik secara umum maupun pasal per pasal.<sup>23</sup>

Ketiga, pembahasan Ranperda dilakukan oleh DPRD bersama kepala daerah. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan yang dilakukan dalam rapat: komisi, panitia, alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, dan paripurna (*vide* Pasal 75 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Ranperda dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan kepala daerah. Sedangkan Ranperda yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah. (*vide* Pasal 76 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Keempat, pengesahan merupakan tahapan terakhir dalam pembuatan peraturan daerah sekaligus menjadi langkah awal bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan peraturan daerah tersebut. Satu hal yang perlu diperhatikan adalah pada masa transisi. sejak tanggal mulai diberlakukannya peraturan daerah baru. Pada masa transisi, terdapat tenggang waktu antara disahkannya suatu peraturan daerah dengan tanggal mulai diberlakukannya. Hal ini

---

<sup>22</sup> Arni Surwanti and Ahmad Ma'rif, "Advokasi Mewujudkan Peraturan Daerah Tentang Penyandang Disabilitas Di Tingkat Kabupaten," *Jurnal Berdikari* 6, no. 1 (2018): 109-118.

<sup>23</sup> Mirza Elmy Safira, "Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Dalam Sistem Pembuatan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah" (Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2018).

ditujukan kepada lembaga pemerintah yang terkait dan yang diberikan kewenangan berdasarkan peraturan daerah dapat melakukan persiapan-persiapan yang memadai agar pemberlakuannya dapat berjalan efektif. Persiapan pelaksanaan meliputi sosialisasi dan pembentukan kesadaran masyarakat tentang isi suatu kebijakan yang baru dan penyelenggaraan pelatihan bagi instansi pelaksana dan aparat penegak hukum yang diberikan kewenangan berdasarkan peraturan daerah.<sup>24</sup>

Pada proses pengesahan, rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah paling lama 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Ranperda tersebut ditetapkan oleh kepala daerah menjadi peraturan daerah dengan membubuhkan tanda tangan dan dalam jangka waktu paling lama 30 hari sejak Ranperda disetujui bersama. Jika dalam jangka waktu tersebut tidak ditandatangani, maka Ranperda tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan. (*vide* Pasal 78 dan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Kelima, peraturan daerah diundangkan dalam lembaran daerah sesuai dengan tingkat peraturan daerah. Pengundangan peraturan daerah dalam lembaran daerah dan berita daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Keenam, Penyebarluasan telah diatur dalam Pasal 88, Pasal 89, Pasal 90 dan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penyebarluasan dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan ranperda, pembahasan ranperda, hingga pengundangan. Penyebarluasan dilakukan untuk

---

<sup>24</sup> Ibid.

memberikan informasi kepada masyarakat dan menerima berbagai macam masukan dan aspirasi dari masyarakat. Jika suatu Ranperda berasal dari DPRD maka penyebarluasan dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD. Sedangkan ranperda yang berasal dari pemerintah daerah, maka sekretaris daerah yang bertugas melakukan penyebarluasan.<sup>25</sup>

Setelah keseluruhan tahapan selesai dilakukan dan peraturan daerah mulai diberlakukan, maka seluruh instansi terkait atau yang diberikan kewenangan berdasarkan peraturan daerah tersebut harus dapat melaksanakan ketentuan yang terdapat di dalam peraturan daerah dengan baik dan dilakukan secara adil. Misalnya peraturan daerah yang mengatur minuman beralkohol di Kabupaten Jenepono memberikan kewenangan kepada Dinas Pendapatan Daerah, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Kepolisian, Dinas Kesehatan dan Satuan Polisi Pamong Praja untuk melakukan pengawasan peredaran minuman beralkohol baik di Kawasan khusus yang diberikan izin maupun di tempat-tempat yang dilarang peredarannya.<sup>26</sup> Pelaksanaan peraturan daerah yang baik dan adil menandakan efektivitas dan validitas keberlakuan suatu peraturan daerah berjalan baik.

Dari uraian diatas mengenai pembuatan peraturan daerah secara demokratis, setiap perancang peraturan perundang-undangan memiliki tanggung jawab moral dalam proses pembuatan peraturan daerah. Tanggung jawab moral berkelindan dengan aspek filosofis, aspek politis, aspek yuridis, dan aspek sosiologis. Secara filosofis, suatu peraturan daerah lahir dari proses negara hukum yang demokratis. Peraturan daerah merupakan aktualisasi dari gagasan atau ide pemerintah daerah yang selaras dengan rencana strategis dan arah pembangunan suatu pemerintah daerah. Secara politis, peraturan daerah harus ditujukan pada kepentingan masyarakat untuk mengatur sesuatu yang

---

<sup>25</sup> Mohamad Ilham Fadhil, "Perlindungan Hukum Bagi Pejalan Kaki Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Keterntaman Dan Ketertiban Umum Di Kabupaten Brebes" (Universitas Pancasakti Tegal, 2020).

<sup>26</sup> Affandi Makmur Limpo and Patawari Patawari, "Analisis Yuridis Sosiologis Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Larangan Peredaran Minuman Beralkohol Dan Pengawasannya Di Kabupaten Jenepono," *Khatulistiwa Law Review* 1, no. 1 (2020): 1–20.

diinginkan oleh masyarakat dan memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat. Secara yuridis, peraturan daerah disusun berdasarkan peraturan perundang-undangan secara hierarkis dan mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara sosiologis, suatu peraturan perundang-undangan lahir atas kehendak masyarakat melalui proses riset atau kajian akademis yang mendalam terhadap kondisi sosial masyarakat di daerah.

Suatu peraturan daerah akan berkarakter demokratis manakala peraturan tersebut merupakan kehendak masyarakat atau didukung oleh masyarakat dengan memberikan ruang terbukanya akses partisipasi masyarakat pada setiap tahapan pembuatan peraturan daerah. Namun, jika akses tersebut tertutup, maka karakter suatu peraturan daerah cenderung diarahkan pada kepentingan tertentu dan boleh jadi merupakan kepentingan politis atau kepentingan oligarki.

## **PENUTUP**

Tahap-tahap yang perlu diperhatikan dalam terwujudnya pembentukan peraturan daerah secara demokratis mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Yang perlu dipahami dalam tahapan-tahapan tersebut adalah terbukanya akses partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan tersebut. Suatu peraturan daerah akan berkarakter demokratis manakala peraturan tersebut merupakan kehendak masyarakat atau didukung oleh masyarakat dengan memberikan ruang terbukanya akses partisipasi masyarakat pada setiap tahapan pembuatan peraturan daerah. Namun, jika akses tersebut tertutup, maka karakter suatu peraturan daerah cenderung diarahkan pada kepentingan tertentu. Oleh karena itu, posisi masyarakat adalah

elan vital bagi setiap agenda pembangunan di daerah, khususnya dalam pembuatan peraturan daerah. Kepala daerah bersama-sama DPRD harus bisa menempatkan masyarakat menjadi pihak yang penting dalam menjalankan kekuasaan. Karakter demokratis tidak dapat dilepaskan dari sinergitas yang baik antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya.

Tanggung jawab moral berkelindan dengan aspek filosofis, aspek politis, aspek yuridis, dan aspek sosiologis. Secara filosofis, suatu peraturan daerah merupakan aktualisasi dari gagasan atau ide pemerintah daerah yang selaras dengan rencana strategis dan arah pembangunan suatu pemerintah daerah. Secara politis, peraturan daerah harus ditujukan pada kepentingan masyarakat. Secara yuridis, peraturan daerah disusun berdasarkan peraturan perundang-undangan secara hierarkis dan mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara sosiologis, suatu peraturan perundang-undangan lahir atas kehendak masyarakat melalui proses riset atau kajian akademis yang mendalam terhadap kondisi sosial masyarakat di daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- AR, Andi Bau Inggit. "Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah." *Jurnal Restorative Justice* 3, no. 1 (2019): 1-13.
- Arif, M. Yasin al, and Panggih F. Paramadina. "Konstitutionalistas Perda Syari'ah Di Indonesia Dalam Kajian Otonomi Daerah." *AS-SIYASI: Journal of Constitutional Law* 1, no. 1 (2021): 49-62.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Astomo, Putera. "Pembentukan Undang-Undang Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi." *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014): 577-599.
- Basyir, Abdul. "Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif Dan Responsif." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 2, no. 5 (2014): 285-306.
- Fadhil, Mohamad Ilham. "Perlindungan Hukum Bagi Pejalan Kaki Berdasarkan

- Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Keterntaman Dan Ketertiban Umum Di Kabupaten Brebes." Universitas Pancasakti Tegal, 2020.
- Ibrahim, Anis. "Pelembagaan Prinsip Dasar Demokrasi Dalam Legislasi Peraturan Daerah Di Jawa Timur." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 19, no. 3 (2012): 363-381.
- Indonesia, Humas Sekretariat Kabinet Republik. "Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda Yang Dibatalkan." *Situs Resmi Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*. Last modified 2016. Accessed February 5, 2021. <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>.
- Kaharudin, Rudy, and Mukti Fajar. *Implikasi Peraturan Daerah Dalam Pembangunan Dan Kemajuan Masyarakat Daerah*. Jakarta: Panitia Perancang Undang-Undang DPD RI, 2016.
- Kaisupy, Fahmi Afrizal, Wahab Tuanaya, and Marno Wance. "Peran Anggota Legislatif Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat." *Jurnal Moderat* 6, no. 2 (2020): 410-435.
- Limpo, Affandi Makmur, and Patawari Patawari. "Analisis Yuridis Sosiologis Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Larangan Peredaran Minuman Beralkohol Dan Pengawasannya Di Kabupaten Jeneponto." *Khatulistiwa Law Review* 1, no. 1 (2020): 1-20.
- Madeong, Supardan, and Zudan Arif Fakhrulloh. *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*. Jakarta: PT. Perca, 2005.
- Masitah, Siti. "Urgensi Prolegda Dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *Jurnal Legislasi Indonesia* 11, no. 4 (2014).
- Purbacaraka, Purnadi. *Penggarapan Disiplin Hukum Dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum*. Jakarta: CV. Rajawali, 1986.
- Safira, Mirza Elmy. "Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Dalam Sistem Pembuatan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah." Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2018.
- Santoso, Lukman. "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Demokratis Di Era Otonomi Daerah." *Istinbath: Jurnal Hukum* 10, no. 1 (2013): 93-114.
- Setyorini, Ika. "Kewenangan Kebijakan Keuangan Pusat Dan Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara." *Syariat: Jurnal Studi Al-Qur'an dan Hukum* 6, no. 1 (2020): 101-114.
- Sihombing, Eka N.A.M. "Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 3 (2016): 285-296.
- Sugiarto, Anton Hutomo. "Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah." *Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2020): 85-95.
- Suharjono, Muhammad. "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah." *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 19 (2014): 21-37.

- Surwanti, Arni, and Ahmad Ma'ruf. "Advokasi Mewujudkan Peraturan Daerah Tentang Penyandang Disabilitas Di Tingkat Kabupaten." *Jurnal Berdikari* 6, no. 1 (2018): 109-118.
- Tite, Odilo Kelebit. "Analisis Peraturan Daerah Ditinjau Dengan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Studi Di Provinsi Kalimantan Barat)." *Jurnal Nestor Magister Hukum* 2, no. 2 (2017): 1-18.
- Zainal, Muhammad Asrianto. "Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara." *Al-Izzah: Jurnal Hasil-Hasil Penelitian* 13, no. 2 (2018): 210-223.
- Zarkasi, A. "Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan." *Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 4 (2010): 103-120.