

# **PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

## **(Bagian 1)**

*Oleh Siti Nurhidayati, S.H.,M.H /  
Kasubag Pembentukan Produk Hukum*

Pembentukan peraturan daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam pembentukan peraturan daerah, ada beberapa tahapan yang harus dilalui yaitu: (1) tahapan perencanaan; (2) tahapan penyusunan; (3) tahapan pembahasan; (4) tahapan pengesahan atau penetapan, (5) tahapan pengundangan, dan (6) tahapan penyebarluasan.

### **Tahapan Perencanaan**

Sebelum penyusunan peraturan daerah (perda), dilakukan proses perencanaan penyusunan perda dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda). Dalam Pasal 1 angka 10 UU Nomor 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa pengertian prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Selanjutnya pada Pasal 239 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa perencanaan penyusunan perda dilakukan dalam program pembentukan perda (Propemperda). Ada 2 (dua) istilah dalam penyebutan perencanaan penyusunan perda, yaitu Prolegda (sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 2011) dan Propemperda (sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014). Walaupun istilahnya berbeda tetapi memiliki pengertian yang sama.

Adapun proses penyusunan Propemperda sebagaimana diatur dalam Pasal 239 UU Nomor 23 Tahun 2014, adalah:

1. Perencanaan penyusunan perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.
2. Program pembentukan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda.
3. Program pembentukan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan DPRD.

4. Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan perda tentang APBD.
5. Dalam program pembentukan perda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
  - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
  - b. APBD.
6. Selain daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dalam program pembentukan perda Kabupaten/Kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:
  - a. penataan Kecamatan; dan
  - b. penataan Desa.
7. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan perda di luar program pembentukan Perda karena alasan:
  - a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
  - b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
  - c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah;
  - d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota; dan
  - e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

Selanjutnya pada Pasal 32 sampai dengan Pasal 41 UU Nomor 12 Tahun 2011 mengenai Program Legislasi Daerah merupakan landasan yuridis terkait mekanisme koordinasi yang baik antara instansi di lingkungan pemerintah daerah dalam penyusunan peraturan daerah, maupun antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Khusus di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota, kedudukan alat kelengkapan dewan, yaitu Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) sangat penting, karena badan ini yang diharapkan dapat menampung aspirasi, baik yang berasal dari komisi-komisi, fraksi-fraksi, maupun dari masyarakat yang berkaitan dengan masalah perda.

Prolegda/Propempempera memiliki beberapa fungsi, yaitu: (Wahiduddin Adams, 2006)

1. Memberikan gambaran objektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
2. Menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan peraturan daerah untuk jangka panjang, menengah, atau jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan peraturan daerah;
3. Menyelenggarakan sinergi bersama antar lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;
4. Mempercepat proses pembentukan peraturan daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan rancangan peraturan daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan; dan
5. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan peraturan daerah.

Pada Bab III, Pasal 10 s/d Pasal 18 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengatur tentang mekanisme penyusunan propempera. Proses penyusunan propempera kabupaten/kota dilakukan dalam 3 (tiga) tahapan, yaitu penyusunan propempera di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota, penyusunan propempera di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota, dan Penyusunan Propempera Kabupaten/Kota.

Penyusunan propempera di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait, yaitu instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau instansi vertikal terkait sesuai dengan kewenangan, materi muatan; atau Kebutuhan. Selanjutnya hasil penyusunan Propempera diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum Kabupaten/Kota kepada Bupati/Walikota melalui sekretaris daerah. Bupati/Walikota kemudian menyampaikan hasil penyusunan Propempera di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Bapempera melalui Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.

Penyusunan Propempera di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Bapempera. Ketentuan mengenai penyusunan Propempera di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam Peraturan DPRD tentang Tata Tertib.

Penyusunan Propemperda Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota. Propemperda Kabupaten/Kota ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda Kabupaten/Kota. Penyusunan dan penetapan Propemperda Kabupaten/Kota ini dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD Kabupaten/Kota. Penyusunan Propemperda Kabupaten/Kota memuat daftar rancangan Perda Kabupaten/Kota yang didasarkan atas:

- a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Penyusunan dan penetapan Propemperda Kabupaten/Kota mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 110 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Rancangan Produk Hukum dan Produk Hukum Kabupaten/Kota, sebelum propemperda ditetapkan, DPRD dan Bupati/Walikota harus mengkonsultasikan rancangan Propemperda kepada Gubernur melalui Biro Hukum paling lambat minggu kedua bulan November. Jawaban hasil konsultasi rancangan Propemperda disampaikan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan konsultasi rancangan Propemperda diterima oleh Biro Hukum. Jika sampai dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) hari Gubernur tidak memberikan jawaban hasil konsultasi, maka rancangan Propemperda dapat langsung ditetapkan.

Hasil penyusunan Propemperda Kabupaten/Kota antara DPRD Kabupaten/Kota dan pemerintah daerah Kabupaten/Kota disepakati menjadi Propemperda Kabupaten/Kota dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD Kabupaten/Kota serta ditetapkan dengan Keputusan DPRD Kabupaten/Kota.

- Propemperda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
- a. akibat putusan Mahkamah Agung;
  - b. APBD;
  - c. penataan kecamatan; dan

d. penataan desa.

Dalam keadaan tertentu, DPRD Kabupaten/Kota atau Bupati/Walikota dapat mengajukan rancangan Perda diluar 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 pemerintahan daerah; dan
- d. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

---

### **Daftar Puskata**

- Suryandari, Cahyani dkk, 2017, *Proses Penyusunan Peraturan Daerah-Modul Pendidikan dan Pelatihan Fungsioal Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, Badan Pengembangan SDMH dan HAM Kemenkumham RI, Jakarta.
- Wahiduddin Adams, *Prioritas Legislasi Daerah*, Disampaikan pada acara Panel Forum Nasional Program Legislasi Daerah 2006-2009 diselenggarakan oleh Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia, Jakarta, 15 Maret 2006.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6389).

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 110 Tahun 2018 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Rancangan Produk Hukum Dan Produk Hukum Kabupaten/Kota (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018 Nomor 110)