

TERTIB DASAR PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI PROVINSI JAWA TIMUR

Bambang Ariyanto¹

Abstract

Regional autonomy has given authority to local governments to regulate and manage their own government households. The authority of the regional government in regulating this is realized through regional authority to make legal products called Regional Regulations. This regulation is an operational juridical instrument and controlling instrument for the implementation of regional autonomy. Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation Regulations mandates that there are stages that must be passed in forming legislation, namely through the stages of planning, drafting, discussion, ratification or stipulation, and promulgation. This study examines and answers the problems regarding the procedure for establishing Regional Regulations in East Java Province. From the normative aspect, how is the process of establishing a Regional Regulation in East Java Province, and whether its formation is in accordance with the orderly basis of the formation of the Laws and Regulations. This study is a normative juridical study using a statute approach and conceptual approach. The results of the study state that the Establishment of Regional Regulations in the Provinces in East Java is in accordance with the basic order of the establishment of Legislation. There are stages in the formation of the Regional Regulation, which refers to the East Java Provincial Regulation No. 1 of 2015 concerning the Establishment of Regional Legal Products. The stages of establishing a Regional Regulation include: Planning, drafting, discussion, final alignment, stipulation or ratification, enactment, clarification and evaluation; and dissemination.

Keywords: Regional Regulations, Regional Autonomy, Authority.

LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia adalah negara hukum.² Ciri dari negara hukum adalah setiap tindakan pemerintahan selalu dilandasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Instrumen yang digunakan oleh pemerintah dengan berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan upaya untuk memberikan kemanfaatan, keadilan, kepastian, baik bagi

¹ Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya

² Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

pemerintah maupun masyarakat. Hal ini sangat terkait dengan hubungan pemerintah dengan masyarakat merupakan hubungan yang bersifat saling menguntungkan. Meskipun begitu, adakalanya hubungan-hubungan itu berada dalam posisi yang tidak menguntungkan, yang mengakibatkan adanya kerugian di salah satu pihak.

Di era otonomi daerah ini, pelaksanaan pemerintahan daerah baik di provinsi/kabupaten/kota mengacu pada undang-undang terbaru yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No 23/2014).³ Pemerintahan Daerah yang dimaksud bukan saja Gubernur, Bupati, dan Walikota, tetapi juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).⁴

Dalam hal pembentukan regulasi, Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk membuat Produk Hukum Daerah.⁵ Hal ini mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah (selanjutnya disebut Permendagri No 80 Tahun 2015). Jenis Produk Hukum Daerah bentuknya bisa Peraturan dan Penetapan.⁶ Produk hukum daerah berbentuk Peraturan terdiri atas Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH), dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).⁷ Sedangkan produk hukum daerah berbentuk Penetapan berupa Keputusan Kepala Daerah,

³ Undang-Undang yang mengatur Pemerintahan Daerah telah mengalami beberapa kali pergantian. Di era reformasi, setidaknya telah mengalami tiga kali pergantian. Diawali dari UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lihat Sirajuddin, dkk, 2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang: Setara Press, hal.36

⁴ *Ibid*, hal.182

⁵ *Ibid*

⁶ Pasal 2 Permendagri No 80 Tahun 2015

⁷ Pasal 1 ayat 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah menjelaskan Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau namanya lainnya, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.⁸

Produk hukum daerah yang biasa digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan mempunyai karakteristik lokal umumnya adalah Peraturan Daerah (Perda).⁹ Perda ini pembentukannya mewajibkan terjadinya kesepakatan antara Kepala Daerah dengan DPRD. Oleh karenanya, sebagai produk hukum daerah, Perda mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Perbedaannya, sifatnya dan daya lakunya hanya berlaku untuk satu daerah itu saja.¹⁰

Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU No 12/2011) menegaskan kedudukan Perda melalui rincian hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (f) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Adanya rincian dari hierarki peraturan perundang-undangan, pada prinsipnya juga mempengaruhi materi muatan. Materi muatan ini sangat bergantung pada jenis, fungsi dan kedudukan peraturan perundang-undangan dalam hierarki tersebut.¹¹ Materi muatan dari Undang-Undang pastilah berbeda dengan materi muatan Peraturan Pemerintah. Dari sekian perbedaan tersebut, persamaannya hanya dalam bentuk asas.¹² Pasal 6 UU No 12/2011 menjelaskan bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan,

⁸ Pasal 9 Permendagri No 80 Tahun 2015

⁹ King Faisal Sulaiman, 2014. *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 60.

¹⁰ *Ibid*, hal.68

¹¹ Aziz Syamsuddin, 2012, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Edisi 2, Jakarta: Sinar Grafika, hal.7

¹² Maria Farida Indrati S,2007, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, hal. 235

kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Untuk memastikan agar peraturan perundang-undangan dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum maka setidaknya diperlukan dua tertib yaitu tertib dasar peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib dasar peraturan perundang-undangan terkait dengan asas, jenis, hierarki dan materi muatan, sementara tertib pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan UU 12/2011 di bagian penjelasan umum menyatakan pentingnya dua tertib tersebut. Pengakuan tersebut terwujud dengan UU 12/2011 memuat materi-materi pokok tentang asas; jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; perencanaan, penyusunan, teknik penyusunan, pembahasan, dan pengesahan/penetapan rancangan peraturan perundang-undangan.¹³ Atas dasar inilah, kajian terhadap tertib pembentukan peraturan perundang-undangan di Provinsi Jawa Timur menarik untuk diteliti lebih lanjut.

RUMUSAN MASALAH

Adapun rumusan masalahnya adalah Apakah Perda di Provinsi Jawa Timur telah berpedoman pada tertib pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan

¹³ Bayu Dwi Anggono, Tertib Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan : Permasalahan dan Solusinya, *Jurnal Masalah Hukum*, Jilid 47 No 1, Januari 2018, hal.2

perundang-undangan dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan persoalan yang terjadi dalam organisasi kemasyarakatan. Pendekatan permasalahan yang akan digunakan dalam penelitian ini, meliputi pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).

Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif atau mempunyai otoritas. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah perundang-undangan dalam topik penelitian. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.

PEMBAHASAN

1. Perda sebagai *Delegated Legislation*

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 Amandemen menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Dari Pasal 18 ayat (1) ini secara administratif, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia itu terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.¹⁴

Karakteristik dari ketiga jenis pemerintahan daerah ini antara lain: *Pertama*, mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; *Kedua*, memiliki anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum; *Ketiga*, mempunyai kepala daerah dengan sebutan Gubernur untuk wilayah Provinsi, Bupati untuk Kabupaten, dan Walikota untuk Pemerintah Kota. Kepala daerah ini dipilih juga secara demokratis; *Keempat*, mempunyai wewenang untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya

¹⁴ Hestu Cipto Handoyo, 2014, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Cahaya Atmajaya, hal. 121

kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah. *Kelima*, berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.¹⁵

Daerah Provinsi sebagai selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah Provinsi. Urusan pemerintahan yang ditangani oleh Pemerintah Daerah Provinsi adalah urusan konkuren. Urusan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan kabupaten/kota, yang terbagi atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintah pilihan.¹⁶ Urusan wajib adalah berkaitan dengan pelayanan dasar yang meliputi enam urusan antara lain: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat dan urusan sosial.¹⁷ Sedangkan yang tidak terkait dengan pelayanan dasar meliputi delapan belas urusan antara lain: urusan tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administratif kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.¹⁸

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahan sama, perbedaannya nampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Walaupun daerah Provinsi dan daerah

¹⁵Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah, Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 25

¹⁶ Sirajudin, *Op.Cit*, hal.86

¹⁷ Pasal 12 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁸ Pasal 12 ayat (2) UU No 23 Tahun 2014

kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh pemerintah pusat.¹⁹

Dalam perspektif legislasi, pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota melahirkan adanya konsep *delegated legislation* atau pendelegasian pengaturan lebih lanjut undang-undang ke dalam peraturan bawahan (*subordinate legislation*).²⁰ Karakteristik *delegated legislation* ini ditemukan dalam produk hukum Peraturan berbentuk Peraturan Daerah.²¹

Pembentukan Perda pada dasarnya mempunyai fungsi : (a) sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah; (b) merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; (c) Perda tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan sehingga Perda tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; (d) sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur

¹⁹Sukardi, 2016, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Genta Publishing, hal.17

²⁰ *Ibid*

²¹UU No 12 Tahun 2011 dan UU No 23 Tahun 2014 mengatur beberapa prinsip mengenai Peraturan Daerah, antara lain: (a) DPRD membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; (b) Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD; (c) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah; (d) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (e) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan dan denda sebanyak-banyaknya lima puluh juta rupiah; (f) Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda; (g) Perda diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan kepala daerah dimuat dalam berita daerah; (h) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan Peraturan Kepala Daerah).

aspirasi masyarakat di daerah; (e) sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.²²

Dari berbagai fungsi Perda di atas, sebenarnya menegaskan juga kedudukan Perda dalam sistem peraturan perundang-undangan secara nasional. Fungsi Perda yang merupakan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan lebih tinggi dan tunduk pada ketentuan hierarki, menunjukkan bahwa tidak boleh ada peraturan di tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional. Perda dan produk hukum daerah lainnya merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem peraturan perundang-undangan nasional.²³

2. Pembentukan Perda di Propinsi Jatim

Pengaturan mengenai pembentukan Perda di Daerah Provinsi diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan dengan beberapa karakteristiknya. UU No 12 Tahun 2011 mengatur mengenai perencanaan, penyusunan Perda Provinsi yang dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) Provinsi. Prolegda ini ditetapkan untuk jangka waktu 1 tahun berdasarkan skala prioritas. Dalam hal penyusunan bisa berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur, dan disertai kajian akademik. Dalam hal penyusunan bisa diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi.²⁴ Aspek pembahasan dilakukan DPRD Provinsi dan Gubernur. melalui tingkat pembicaraan, tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan.

Pasal 97 UU No 23 Tahun 2014 menjelaskan tentang Pembentukan Perda Provinsi bahwa fungsi pembentukan Perda Provinsi dilakukan dengan cara membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi, mengajukan usul rancangan Perda Provinsi dan

²²Dirjen Peraturan Perundang-undangan, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Penerbit Caplet Project 2008, hal.7

²³ Hestu Cipto, *Op.Cit*, hal.123.

²⁴ Pasal 60 UU No 12 Tahun 2011

menyusun program pembentukan Perda bersama Gubernur. Untuk itu, perlu dibuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Provinsi yang akan dibuat dalam 1 tahun anggaran.

Dalam Pembentukan Perda di Provinsi Jatim, selain panduan dari UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No 23 Tahun 2014, Pemerintah Provinsi Jatim juga mengacu pada Permendagri No 80 Tahun 2015 dan Perda Provinsi Jatim No 1 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam Pasal 7 Perda No 1 Tahun 2015 disebutkan pembentukan Perda melalui tahapan: Perencanaan, penyusunan, pembahasan, penyesuaian akhir, penetapan atau pengesahan, pengundangan, klarifikasi dan evaluasi; dan penyebarluasan.

1) Perencanaan

Pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (selanjutnya disebut Permendagri No 80/2015) menjelaskan bahwa untuk perencanaan rancangan Perda Provinsi ada beberapa kegiatan yang harus dilakukan. *Pertama*, yakni penyusunan Program Pembentukan Perda (selanjutnya disebut Propemperda). Propemperda ini merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. *Kedua*, perencanaan penyusunan rancangan Perda kumulatif terbuka. *Ketiga*, perencanaan penyusunan rancangan perda di luar Propemperda. Dalam Peraturan Daerah No 1 Tahun 2015 tentang Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jatim, istilah yang digunakan adalah Program Pembentukan Peraturan Daerah (Properda) yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Adapun penetapan skala prioritas pembentukan Raperda yang dilakukan oleh Baperda dan Biro Hukum mempunyai kriteria: (a) perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi; (b) rencana

pembangunan daerah; (c) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; (d) aspirasi masyarakat daerah.

Penyusunan Properda di lingkungan Pemerintah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum. Usulan Properda disampaikan oleh Kepala SKPD disertai dengan rancangan Perda. Selanjutnya diajukan ke Biro Hukum kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah. Sedangkan untuk penyusunan Properda di lingkungan DPRD berdasarkan usulan dari anggota, komisi, gabungan komisi atau Baperda.

Penetapan Properda dilakukan melalui Keputusan DPRD setelah hasil pemantapan konsepsi Properda antara Pemerintah Provinsi dan DPRD tercapai kata sepakat.

2) Penyusunan

Penyusunan rancangan Perda di lingkungan Pemerintah Provinsi didasarkan pada Propemperda Provinsi. Setiap rancangan Perda Provinsi wajib disertai penjelasan atau keterangan atau naskah akademik. Penjelasan atau keterangan dalam hal rancangan Perda itu mengenai: (a) APBD; (b) Pencabutan Perda; atau (c) Perubahan Perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi.²⁵ Rancangan naskah akademik dari SKPD ini nantinya akan diselaraskan oleh Biro Hukum. Penyelarasan ini dilakukan terhadap sistematika dan materi muatan naskah akademik rancangan Perda.²⁶ Dalam penyelarasan ini, biro hukum dapat mengikutsertakan pemangku kepentingan.²⁷

Dalam penyusunan rancangan Perda baik dari Gubernur maupun dari DPRD Provinsi, ada kemungkinan dalam satu masa sidang rancangan perda yang disampaikan mempunyai materi yang sama.²⁸ Jika hal itu terjadi, maka rancangan Perda yang dibahas adalah rancangan Perda dari DPRD. Sedangkan rancangan Perda dari Gubernur digunakan

²⁵ Pasal 25 ayat (2) Perda No 1 Tahun 2015

²⁶ Pasal 27 ayat (1) dan (2) Perda No 1 Tahun 2015

²⁷ Pasal 27 ayat (3) Perda No 1 Tahun 2015

²⁸ Pasal 50 Perda No 1 Tahun 2015

sebagai bahan untuk dipersandingkan. Apabila tidak terdapat kesamaan materi, maka rancangan Perda yang berasal dari DPRD harus dibahas secara terpisah dengan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur.

3) Pembahasan

Pembahasan mengenai rancangan Perda Provinsi dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan. Yakni, pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Dalam hal rancangan Perda berasal dari Gubernur, Pembicaraan tingkat I meliputi:²⁹ (a) Penjelasan Gubernur dalam rapat paripurna mengenai rancangan Perda; (b) Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan Perda; dan (c) Tanggapan dan/atau jawaban Gubernur terhadap pandangan umum fraksi.

Dalam hal, rancangan Perda dari DPRD Provinsi, pembicaraan tingkat I meliputi:³⁰ (a) Penjelasan pimpinan pembahas Rancangan Perda dari DPRD dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Perda; (b) Pendapat Gubernur terhadap Rancangan Perda; dan (c) Tanggapan dan/atau Jawaban fraksi terhadap pendapat Gubernur. Agenda Pembicaraan tingkat I juga membahas bersama rancangan Perda oleh komisi, gabungan komisi, Baperda atau Panitia Khusus dengan Gubernur atau tim pembahas Rancangan Perda dari Pemerintah Provinsi. Termasuk melakukan penyesuaian oleh Baperda dan biro hukum. Pembicaraan tingkat II merupakan pembicaraan untuk pengambilan keputusan meliputi: (a) Penyampaian laporan pimpinan pembahas rancangan Perda dari DPRD yang berisi pendapat fraksi, hasil pembahasan dan hasil penyesuaian; (b) Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna; dan (c) Pendapat akhir Gubernur.

4) Penyesuaian akhir

Penyesuaian akhir ini terjadi pada saat pembicaraan tingkat I. Penyesuaian akhir dilakukan dalam rangka pembakuan bahasa, tata urutan dan sistematika serta struktur kalimat materi muatan rancangan

²⁹ Pasal 73 Permendagri No 80 Tahun 2015 jo Pasal 56 Perda No 1 Tahun 2015

³⁰ *Ibid*

Perda. Apabila ada materi muatan atau substansi rancangan Perda yang masih kabur dan/atau belum disepakati oleh pembahas dari DPRD dan Tim Asistensi, Baperda dapat meminta penjelasan lebih lanjut kepada pembahas dari DPRD dan Tim Asistensi untuk mencapai kesepakatan bersama. Penyelarasan akhir dapat ditunda apabila tidak tercapai kesepakatan bersama. Bagi rancangan Perda yang belum melalui penyelarasan akhir, tidak dapat dilanjutkan pada pembicaraan tingkat II.

5) Penetapan atau pengesahan

Penetapan dilakukan bila rancangan Perda telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur. Persetujuan lalu disampaikan kepada pimpinan DPRD kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Perda. Jangka waktu penyampaian adalah 3 (tiga) hari sejak tanggal persetujuan bersama.

Dalam hal Gubernur tidak menandatangani rancangan Perda, rancangan Perda tersebut tetap sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah. Rancangan Perda yang telah dinyatakan sah dibuktikan dengan adanya kalimat pengesahan berbunyi: "Peraturan Daerah ini dinyatakan sah". Kalimat pengesahan ini harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

6) Pengundangan

Pengundangan dilakukan oleh Sekretaris Daerah dengan menandatangani pengundangan Perda dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah Perda tersebut. Penandatanganan dibuat dalam 4 (empat) untuk pendokumentasian naskah asli Perda. Pendokumentasian naskah asli Perda disimpan oleh DPRD, Sekretaris Daerah, Biro Hukum berupa minute, dan SKPD pengusul. Pengundangan Perda ditetapkan dengan seri sebagai berikut: (a) Seri A: untuk Perda tentang APBD; (b) Seri B: untuk Perda tentang Pajak daerah dan Retribusi daerah; (c) Seri C: untuk Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah; (d) Seri D: untuk

Perda tentang yang mengatur materi Perda selain huruf sampai dengan huruf C.

7) Evaluasi dan Klarifikasi

Evaluasi merupakan pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Peraturan Daerah. Tolak ukurnya adalah kepentingan umum, kesusilaan dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan telah diberikan nomor register.

Evaluasi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri terhadap rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur tentang: (a) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah; (b) APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; (c) pajak daerah dan retribusi daerah; dan (d) rencana tata ruang daerah. Penyampaian ke Menteri Dalam Negeri paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD.³¹

Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi Rancangan Perda sudah sesuai dengan kepentingan umum, kesusilaan dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan telah diberikan nomor register, maka Gubernur menetapkan rancangan Perda tersebut menjadi Perda. Apabila hasil evaluasinya menyatakan ada pertentangan dengan unsur-unsur di atas, maka Gubernur dan DPRD diberi jangka waktu 7 (tujuh) hari untuk menyempurnakan hasil evaluasi tersebut.

Klarifikasi merupakan mekanisme yang digunakan Gubernur dalam penyampaian Perda kepada Menteri Dalam Negeri. Hal ini juga berlaku bagi Perda yang sudah melakukan evaluasi. Klarifikasi ini kaitannya dengan pembatalan Perda.

Perda yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri harus langsung ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD. Syaratnya, Gubernur telah menerima hasil keputusan pembatalan dari Mendagri tersebut. Langkah

³¹ Pasal 72 ayat (1) Perda Provinsi Jatim No 1 Tahun 2015

yang diambil Gubernur adalah menghentikan pelaksanaan Perda dan bersama DPRD segera melakukan pencabutan Perda yang dibatalkan.

Dalam tahapan ini, Pemerintah Provinsi Jatim telah mengantisipasi sejumlah kemungkinan, termasuk apabila Perda itu dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, dan apa langkah yang harus dilakukan Pemerintah Provinsi Jatim. Mekanisme yang digunakan akibat keputusan Menteri Dalam Negeri itu adalah mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda diterima. Apabila keberatan itu dikabulkan seluruhnya, maka perda tetap dijalankan. Sedangkan bila keberatan dikabulkan sebagian, maka Gubernur dan DPRD mengajukan rancangan perubahan Perda untuk disesuaikan dengan Keputusan Presiden. Lalu bila keberatan itu ditolak seluruhnya oleh Presiden, maka Gubernur dan DPRD melakukan pencabutan terhadap Perda tersebut.

Namun, apabila DPRD dan Gubernur tidak menerima keputusan pembatalan dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, maka Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan Pembatalan Perda diterima.

8) Penyebarluasan

Setiap Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah disebarluaskan kepada masyarakat. Penyebarluasan itu dilakukan oleh Sekretariat Daerah untuk Perda yang merupakan usul Gubernur, dan Sekretariat DPRD untuk Perda yang merupakan usul DPRD. Penyebarluasan dilakukan melalui media cetak, media elektronik dan/atau cara lainnya sesuai peraturan perundang-undangan.

Dalam upaya Penyebarluasan Perda melalui media cetak, Pemerintah Provinsi: (a) menyampaikan salinan akta otentik Perda beserta penjelasannya yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Tambahan Lembaran Daerah kepada Kementerian/Lembaga

Pemerintah Non Kementerian, SKPD dan Pihak Terkait; (b) menyediakan salinan Perda beserta penjelasannya yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Tambahan Lembaran Daerah bagi masyarakat yang membutuhkan.³²

KESIMPULAN

1. Pembentukan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur mengacu pada Peraturan Daerah No 1 Tahun 2015 tentang Pembentukan Peraturan Daerah. Perda No 1 Tahun 2015 memberikan tahapan-tahapan yang cukup jelas mengenai pembentukan Perda sesuai dengan karakteristik organisasi pemerintahan di propinsi Jatim. Adapun pembentukan Perda di Propinsi Jawa Timur melalui tahapan-tahapan, antara lain: (1) Perencanaan; (2) Penyusunan; (3) Pembahasan; (4) Penyelarasan akhir; (5) Penetapan atau pengesahan; (6) Pengundangan; (7) Klarifikasi dan evaluasi; (8) Penyebarluasan.

Dari tahapan pembentukan Perda di Propinsi Jawa Timur menunjukkan bahwa pembentukan Perda di Propinsi Jawa Timur sesuai dengan tertib dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Handoyo, Hestu Cipto, 2014, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Cahaya Atmajaya.

Huda, Ni'matul, 2005, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah, Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Indrati, Maria Farida S, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius.

³² Pasal 79 Perda No 1 Tahun 2015

Syamsudin, Aziz, 2012, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Edisi 2, Jakarta: Sinar Grafika.

Sirajuddin, dkk, 2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang: Setara Press

Sukardi, 2016, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Genta Publishing.

Sulaiman, King Faisal, 2014. *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Dirjen Peraturan Perundang-undangan, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Penerbit Caplet Project 2008.

JURNAL

Anggono, Bayu Dwi, Tertib Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan : Permasalahan dan Solusinya, *Jurnal Masalah Hukum*, Jilid 47 No 1, Januari 2018.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

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

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.