

BAB II

GAMBARAN TENTANG PERATURAN DAERAH

A. Defenis Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan bagian Integral dari konsep Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.¹⁵

Menurut Bagir Manan, berpendapat bahwa Peraturan Perundang-Undangan tingkat Daerah diartikan sebagai Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah atau salah satu unsur Pemerintahan Daerah yang berwenang membuat Peraturan Perundang-Undangan tingkat Daerah.¹⁶

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta merupakan Peraturan yang dibuat untuk melaksanakan Peraturan Perundang-Undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing Daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan Umum, Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta Perda daerah lain.¹⁷

Berdasarkan Pasal 1 Angka 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Kabupaten/Kota.

¹⁵ Undang-undang Republic Indonesia Nomor 12 Tahun 2011, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹⁶ M.Johan, "Tinjauan Yuridis Tentang Hak Uji Materil Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 Pada Mahkamah Agung", Skripsi Fakultas Syariah Dan Hukum, (Pekanbaru: Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Negeri UIN Suska Riau, 2012), h.17, t.d

¹⁷ Ibid

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.¹⁸

Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang telah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa: *“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”*. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai Undang-Undang

¹⁸ Ibid

Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 25 huruf c bahwa ”Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD” dan Pasal 42 ayat (1) huruf a bahwa”DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama”, dan Pasal 136 ayat (1) bahwa”Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”.

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari Perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (formele toetsingsrecht) maupun material (materiele toetsingsrecht). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (procedure) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam Peraturan undang-undang, sedangkan hak menguji

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu produk hukum isinya sesuai dengan Peraturan Undang-Undang yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.¹⁹

Dalam pembatalan Perda menurut pasal 251 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah memberi wewenang kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil dari pemerintahan pusat dalam membatalkan Peraturan daerah. Namun disisi lain Undang-Undang Dasar 1945 juga telah mengatur khususnya pada pasal 24A ayat 1 yang menyebutkan bahwa Mahkamah Agung juga berwenang dalam pembatalan peraturan daerah sehingga dapat disimpulkan bahwa terdapat dua lembaga yang berwenang dalam pembatalan peraturan daerah yang disebut dengan eksekutif review dan yudikatif review.

B. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pembentukan sebuah Peraturan Daerah harus sesuai atau berdasarkan asas-asas Hukum Umum dan asas-asas Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.²⁰ Asas itu disebutkan dalam Pasal 5 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang meliputi :²¹

¹⁹ Ibid

²⁰ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: PT. raja grafindo persona, 2007), h.152

²¹ Hamzah Halim dkk, *Cara Praktis Menyusun Dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis Dan Praktis Disertai Manual)*, (Jakarta: penada media group, cetakan ke - 1, 2009), h. 139

- a. Asas kejelasan tujuan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, maksudnya adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-Undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi Hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-Undangannya.
- d. Asas dapat dilaksanakan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus diperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, maksudnya adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan dibuat karna memang benar-benar dibutuhkan dan bermamfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat,berbangsa dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan, maksudnya adalah bahwa dalam membentuk setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sehingga sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Diarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Asas keterbukaan, maksudnya adalah bahwa dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses Pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Daerah sebagai bagian integral dari Peraturan Perundang-Undangan (hukum tertulis), pada tataran proses pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas tetapi juga perlu mencermati nilai-nilai hukum adat daerah bersangkutan. kenyataan itu terakomodasi pada Pasal 5 Ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 yang menormatiskan tolak ukur “Kepentingan Umum”, meliputi : “kepatutan atau kebiasaan yang berlaku disuatu daerah, seperti norma agama, adat istiadat budaya dan susila serta hal-hal yang dibebani masyarakat dan menimbulkan biaya ekonomi tinggi”.

Peraturan Perundang-Undangan yang baik, harus memenuhi syarat sebagai berikut :

a. Landasan Filosofis (*filosofische grondslag*)

Suatu rumusan Peraturan Perundang-Undangan harus mendapat pembenaran (*rechtvaardiging*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis.

Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kesusilaan (*idée der zedelijkheid*).

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

b. Landasan Sosiologis (*sociologische grondslag*)

Suatu Peraturan Perundang-Undangan harus sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran Hukum masyarakat. Oleh karena itu, Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan Hukum yang hidup (*living law*) di masyarakat

c. Landasan Yuridis (*rechtsgrond*)

Suatu Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai landasan Hukum atau dasar Hukum atau legalitas yang terdapat didalam ketentuan lain yang lebih tinggi.

- d. Landasan Politis, Ekologis, Medis, Ekonomis, dan lain-lain menyesuaikan dengan jenis atau objek yang diatur oleh Peraturan Perundang-Undangan. Terdapat suatu pertimbangan lainnya yang perlu dipertimbangkan oleh pembuat Peraturan Perundang-Undangan yaitu pada dasarnya sebuah Peraturan Perundang-Undangan itu dibuat harus didukung dengan data riset yang akurat (sering disebut pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang berbasis riset).²²

C. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Suatu undang undang itu baru ada apabila telah dibentuk oleh yang bersangkutan. Pelaksanaannya dilimpahkan kepada badan yang diberi wewenang untuk itu.²³ Proses atau tata cara pembentukan undang-undang adalah suatu tahap kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk undang-undang, proses ini diawali dari terbentuknya suatu idea tau gagasan tentang

²² M.Johan, Op, Cit.,h.33

²³ R.Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: sinar grafika, 2006), h. 123

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

perluanya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan Rancangan Undang-Undang baik oleh DPR RI untuk mendapatkan persetujuan bersama antara DPR RI dan Presiden , sampai pada tahap akhir, yaitu pengesahan dan pengundangan terhadap RUU tersebut.²⁴ Begitu juga dalam proses pembentukan peraturan daerah dengan mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah baik oleh kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD.

Sedagaimana kita ketahui pembentukan Peraturan Daerah adalah proses pembuatan Peraturan Daerah yang pada dasarnya dimulai dari Perencanaan, Pembahasan, Teknik Penyusunan, Perumusan, Pembahasan, Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, prinsip-prinsip pembentukan Perda di tentukan sebagai berikut :

- a. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- b. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

²⁴ Aziz Syamsuddin, *Proses dan teknik penyusunan undang-undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), h. 49

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

d. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan Perundang-undangan.

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.²⁵

Prinsip-prinsip dalam pembuatan Perda tersebut memang harus diperhatikan oleh Kepala Daerah dan DPRD, agar tidak terjadi protes atau tidak puas dari pihak lain. Oleh karena itu Perda yang dibuat tersebut harus benar-benar dapat memberikan keuntungan dan kenyamanan bagi masyarakat.

Disamping itu Peraturan Daerah akan lebih operasional lagi jika dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas akan tetapi perlu dilengkapi juga dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak di aturnya serta diawali dengan pembentukan naskah akademis terlebih dahulu.

Mengenai proses pembentukan Peraturan Daerah dimana rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/ Wali Kota sebagaimana diatur didalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 5 Permendagri Nomor 16 Tahun 2006 menerangkan bahwa rancangan produk Hukum Daerah yang bersifat Pengaturan Pengaturan (Perda termasuk didalamnya) dapat disusun oleh pimpinan satuan kerja perangkat Daerah yang dapat mendelegasikan penyusunan produk Hukum Daerah tersebut dibentuk tim antar satuan kerja perangkat Daerah yang diketuai oleh pimpinan satuan kerja perangkat Daerah

²⁵ M.Johan, *Op. Cit.*, h. 38

Demikian juga sebaliknya bahwa dalam rangka pembahasan rancangan Peraturan Daerah atau, sebutan lainnya atas inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikoordinasikan oleh sekretaris Daerah atau pimpinan satuan kerja perangkat daerah sesuai tugas dan fungsinya. Adapun pembahasan rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik atas inisiatif Pemerintah maupun atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibentuk tim asistensi dengan sekretariat berada pada biro Hukum atau bagian Hukum.²⁶

Kemudian Ranperda tersebut ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Ranperda tersebut disetujui bersama. Jika dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari Ranperda yang telah

²⁷ Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, Pasal 242

disetujui bersama tadi tidak ditandatangani Kepala Daerah, maka Ranperda tersebut Sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

Peraturan Daerah dibuat secara bersama-sama oleh DPRD dengan Pemerintah Daerah, dengan artian bahwa Prakarsa tersebut di antara mereka saling berbagi baik oleh Pemerintah Daerah maupun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun demikian secara khusus untuk Peraturan Perundang-Undangan tentang APBD rancangannya dipersiapkan oleh Pemerintah Daerah yang dalam hal dikomandoi oleh Bupati yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD, sedangkan Peraturan Perundang-Undangan Daerah lainnya yang bersifat mengatur dan diundangkan dengan menempatkannya di lembaran Daerah. Peraturan Daerah tertentu mengenai Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Peraturan APBD, Tata Ruang, berlakunya adalah setelah melalui tahapan evaluasi oleh Pemerintah setelah diajukan oleh DPRD. Hal ini ditempuh dalam rangka untuk melindungi kepentingan umum, menelaraskan dan menyesuaikan dengan Peraturan Daerah lainnya, terutama Peraturan Daerah Mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.²⁸

Dengan demikian Perda dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Perda dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Perda tertentu yang mengatur Pajak Daerah, Retribusi Daerah, APBD, Perubahan APBD, dan Tata Ruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh Pemerintah Daerah. Hal ini

²⁸ Yuliandri, *Op, Cit.*, h.137

ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau Peraturan Daerah lainnya, terutama Peraturan mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.²⁹

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

²⁹ *Ibid*