

# LAPORAN HASIL PENELITIAN

# NASKAH AKADEMIK

## RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANYUWANGI TENTANG PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

---

### PENULIS:

Dr. Yusuf Adiwibowo, S.H., LL.M., CLA  
Christo Sumurung Tua Sagala, S.H., M.H  
Mukhammad Hykhal Shokat Ali, S.H., M.H.  
Muhlisin, S.H., M.H.

### TERSELENGGARA ATAS KERJASAMA ANTARA:

SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN  
BANYUWANGI

### DENGAN

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS JEMBER

TAHUN ANGGARAN 2025



**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN BANYUWANGI  
TENTANG  
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN BANYUWANGI  
2025**

## DAFTAR ISI

Daftar Isi	2
Kata Pengantar	4
<b>Bab. I</b> Pendahuluan	6
1.1 Latar Belakang	6
1.2 Identifikasi Masalah	11
1.3 Tujuan dan Kegunaan	12
1.4. Metodologi Penelitian	12
<b>Bab. II</b> Kajian Teoritis dan Praktek Empiris	14
2.1 Kajian Teoritis	14
2.1.1 Pemerintah Daerah	14
2.1.2 Peraturan perundang-Undangan	16
2.1.3 Teori Negara Hukum	21
2.1.4 Tinjauan Tentang produk Hukum Daerah	23
2.2 Kajian Empiris	27
2.2.1 Pemerintahaan dan Hukum	27
2.2.2 Perekonomian	31
2.2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada, serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat	35
2.2.4 Kajian Terhadap Implikasi Pada Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya pada Aspek Beban keuangan Daerah	40
<b>Bab.III</b> Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait	44
3.1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	
3.2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	45
3.3 Analisis Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	48
3.4. Analisis Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia 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	44
3.5	Analisis Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah	52
<b>Bab.IV</b>	Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis	54
4.1	Landasan Filosofis	54
4.2	Landasan Sosiologis	56
4.3	Landasan Yuridis	58
<b>Bab.V</b>	Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan	62
5.1	Sasaran yang Akan Diwujudkan	62
5.2	Arah dan Jangkauan Pengaturan	63
5.3	Ruang Lingkup Materi	64
<b>Bab VI</b>	Penutup	107
6.1.	Kesimpulan	107
6.2.	Saran	108
	Daftar Pustaka	110

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga penyusunan Naskah Akademik tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ini dapat diselesaikan dengan baik. Naskah Akademik ini disusun sebagai bagian dari upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berlandaskan pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), serta untuk memberikan landasan ilmiah, yuridis, dan sosiologis bagi penyusunan peraturan daerah maupun produk hukum daerah lainnya yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Penyusunan Naskah Akademik ini berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang menegaskan pentingnya kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, serta partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan. Sementara itu, substansi dan arah kebijakan dalam Naskah Akademik ini berpijak pada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang menegaskan prinsip otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, serta pembagian kewenangan yang proporsional antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pelaksanaan teknis penyusunan naskah akademik dan pembentukan produk hukum daerah ini mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Regulasi tersebut memberikan

pedoman komprehensif mengenai tata cara, mekanisme, serta standar penyusunan naskah akademik dan rancangan produk hukum daerah, termasuk ketentuan mengenai perencanaan, harmonisasi, evaluasi, dan pengundangan.

Naskah Akademik ini diharapkan dapat tersusun dasar konseptual, filosofis, sosiologis, dan yuridis bagi pembentukan produk hukum daerah yang tidak hanya memenuhi aspek legal-formal, tetapi juga mencerminkan kebutuhan riil masyarakat di daerah. Naskah ini diharapkan mampu menjadi instrumen untuk memperkuat fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*), mempertegas kewenangan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta mendorong terciptanya peraturan daerah yang efektif, akuntabel, dan berkeadilan.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada seluruh pihak yang telah berkontribusi dalam proses penyusunan naskah ini, baik melalui sumbangan pemikiran, masukan substansial, maupun dukungan administratif. Semoga Naskah Akademik ini dapat menjadi referensi ilmiah dan pedoman praktis dalam proses pembentukan produk hukum daerah yang selaras dengan peraturan perundang-undangan, aspirasi masyarakat, dan cita hukum bangsa Indonesia.

Akhirnya, penyusun menyadari bahwa Naskah Akademik ini masih memerlukan penyempurnaan. Oleh karena itu, segala bentuk kritik, saran, dan masukan yang konstruktif sangat diharapkan demi penyempurnaan naskah ini di masa mendatang. Semoga Naskah Akademik ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan hukum daerah dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih demokratis, efektif, dan berkeadilan.

Jember Oktober 2025

Tim Pendamping

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pembentukan produk hukum daerah merupakan bagian integral dari tata kelola pemerintahan daerah yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi. Implementasi otonomi daerah merupakan satu hal yang diamanatkan reformasi. Salah satu bentuk dari pembagian ini adalah bahwa daerah-daerah akan mendapatkan hak atas beberapa urusan pemerintahan, baik dikarenakan penyerahan atau pengakuan maupun yang tetap dibiarkan sebagai urusan daerah.<sup>1</sup> Dalam sistem negara kesatuan seperti Indonesia, otonomi daerah tidak sekadar memberikan kewenangan administratif kepada daerah, tetapi merupakan instrumen untuk mengharmonisasikan kepentingan nasional dan kebutuhan lokal sehingga perumusan norma di tingkat daerah dalam bentuk peraturan daerah (PERDA) dapat responsif terhadap budaya dan kebutuhan hukum.

Implementasi PERDA dalam prinsip otonomi daerah menempati posisi sentral sebagai instrumen hukum utama bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di wilayahnya (Undang-Undang Pemerintahan Daerah). Namun, dalam praktiknya, proses legislasi daerah seringkali dihadapkan pada kompleksitas dan tantangan multidimensional. Problematika mencakup inkonsistensi substantif yaitu ketidaksinkronan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kualitas materi muatan, dan prosedur dalam proses pembentukannya.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Fathol Bahri dan Hariyanto, 2024, *Urgensi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah*, Jurnal Hukum, Politik dan Humaniora: Politika Progresif, Vol. 1 No. 2, hal. 319.

<sup>2</sup> Saputra, IE dan Rahman, A., 2024. Reformasi Sistem Perundang-Undangan Indonesia: Strategi Pembentukan Lembaga Independen untuk melibatkan Hiper-Regulasi: Reformasi Sistem Hukum Indonesia: Strategi Pembentukan Lembaga Independen untuk Mengatasi Hyper Regulation. *JAPHTN-HAN*, 3 (1), hal.69-88.

Inkonsistensi dalam melaksanakan proses legislasi berakibat lahirnya produk hukum yang lemah secara yuridis, tidak efektif, dan tidak dapat diimplementasikan bahkan berpotensi tidak lolos dalam proses harmonisasi dan konsultasi.<sup>3</sup> kondisi ini pada dasarnya tidak sesuai dengan esensi otonomi daerah yaitu menciptakan tata Kelola pemerintahan yang baik (good governance) dan kesejahteraan masyarakat.

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memuat asas-asas perumusan peraturan perundang-undangan antara lain asas kejelasan tujuan, keterbukaan, dan kesesuaian materi muatan terhadap jenis dan hirarki peraturan menjadi rambu teknis yang harus dipenuhi ketika produk hukum daerah dirancang agar memiliki legitimasi yuridis dan efektivitas implementatif. Pembentukan peraturan di tingkat daerah karenanya berdiri di atas dua pijakan yaitu landasan konstitusional dan landasan teknis pembentukan peraturan. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjabarkan tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan yang harus dipenuhi agar norma yang dihasilkan tidak hanya sah secara formal tetapi juga relevan secara substantif.<sup>4</sup>

Secara khusus, kerangka normatif pembentukan produk hukum daerah di Indonesia diatur lebih lanjut melalui ketentuan pemerintahan daerah yang mengatur pembagian urusan antara pusat dan daerah serta pedoman administratif, termasuk Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang pembentukan produk hukum daerah. Ketentuan-ketentuan ini tidak hanya menentukan proses birokratik tetapi juga mencerminkan konsepsi desentralisasi yang dianut negara yakni memberi ruang bagi inisiatif lokal sembari tetap menjaga konsistensi hukum nasional. Dalam praktiknya, dokumen-dokumen seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang

---

<sup>3</sup> Banola, AJP, Imut, BR, Klau, CL, Totnay, CC, Mas'ud, F. dan Wunu, MAW, 2025. Efektivitas Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangungan Dalam Menghindari Tumpang Tindih Regulasi di Indonesia. *CONSTITUO: Jurnal Penelitian Hukum Negara dan Politik*, 4 (1), hlm.68-79.

<sup>4</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan.

Pembentukan Produk Hukum Daerah menegaskan bahwa naskah akademik atau kajian ilmiah seringkali menjadi prasyarat administratif dan substantif dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, sebab naskah akademik diharapkan memetakan masalah, menjelaskan urgensi intervensi normatif, dan menawarkan opsi pengaturan yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>5</sup> Pernyataan ini memperlihatkan bagaimana norma hukum formal (peraturan) berakar pada kajian filosofis, sosiologis, dan yuridis yang terkandung dalam naskah akademik sehingga proses pembentukan norma menjadi proses berbasis bukti dan argumentasi ilmiah.

Konsep desentralisasi dan otonomi daerah sendiri memiliki dimensi teoretis dan praktis yang perlu dipahami ketika merancang produk hukum daerah. Desentralisasi sendiri merupakan proses pengalihan wewenang, fungsi, dan sumber daya oleh pemerintah pusat kepada daerah. Tujuannya adalah untuk meningkatkan otonomi pemerintahan daerah dan mendorong partisipasi warga negara yang lebih langsung dalam urusan publik local,<sup>6</sup> hal ini diharapkan dapat memberikan peningkatan atas efektifitas, akuntabilitas dan efisiensi sektor publik di Indonesia.

Perspektif teori administrasi publik dan tata negara memberikan gambaran bahwa, desentralisasi berfungsi bukan sekadar memindahkan wewenang, tetapi juga untuk meningkatkan efisiensi pelayanan publik, memperkuat partisipasi masyarakat, dan menumbuhkan inovasi kebijakan yang adaptif pada konteks lokal.<sup>7</sup> Namun, efektivitas otonomi daerah bergantung pada kapasitas kelembagaan lokal, kejelasan pembagian kewenangan, serta kemampuan fiskal dan sumber daya manusia daerah yang menjadi faktor-faktor yang menjadi variabel kunci dalam menentukan apakah suatu produk hukum daerah dapat

---

<sup>5</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

<sup>6</sup> Medina Marcela dalam Kristian Widya Wicaksono, 2012, *Problematika Dan Tantangan Desentralisasi Di Indonesia*, Jurnal Bina Praja Kementerian Dalam Negeri, Vol. 4 No. 1, hal. 22.

<sup>7</sup> Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, 2019, *Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurnal Law Reform Fakultas Hukum UNDIP, Vol. 15 No. 1, hal. 150.

dilaksanakan dan memberikan manfaat nyata. Oleh karena itu, kajian teoretis tentang desentralisasi harus mengimbangi kajian yuridis normatif agar aturan yang disusun tidak bekerja di atas kertas semata, melainkan dapat dioperasionalkan dalam struktur kekuasaan dan anggaran yang ada.

Berdasarkan amanat otonomi daerah, Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah beserta produk hukum turunannya. Instrumen hukum ini menjadi pijakan utama bagi pemerintah daerah dalam menunaikan fungsi-fungsinya, yang mencakup aspek pengaturan, penyelenggaraan pelayanan, pemberdayaan, dan pemberian perlindungan hukum kepada masyarakat.

Produk hukum yang baik harus memenuhi syarat materiil dan formil dalam pembentukannya. Produk hukum yang baik harus oleh dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dengan prosedur yang benar, karena apabila kedua syarat tersebut tidak dipenuhi akan terdapat konsekuensi hukum tertentu. Oleh karenanya diperlukan suatu ketentuan yang dapat dijadikan sebagai pedoman atau panduan dalam penyusunan sebuah produk hukum.

Kebutuhan atas pedoman untuk memberikan kerangka hukum yang berfungsi sebagai “aturan tentang tata cara membuat aturan” merupakan regulasi yang ditujukan untuk mengatur proses regulasi dengan mengurangi bahkan menghilangkan konflik kepentingan dengan focus pada peningkatan kualitas, koherensi dan akuntabilitas proses pembuatan aturan. Dalam konteks daerah hal ini diwujudkan melalui peraturan daerah khusus mengatur secara komprehensif dan terstruktur mengenai tata cara pembentukan produk hukum daerah.

Kebutuhan atas pedoman untuk memberikan kerangka hukum tetap mempedomani Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang

Pembentukan Produk Hukum Daerah, merupakan dasar substansi Peraturan Daerah namun perlu muatan lokal sangat dibutuhkan oleh Pemerintah daerah Kabupaten Banyuwangi agar tercipta produk hukum yang berkualitas dan efektifitas dalam penyusunannya.

Hukum bukan hanya sekumpulan aturan abstrak tetapi instrument yang mengorganisir hubungan sosial, mengalokasikan kewenangan, serta menegaskan batasan-batasan perilaku.<sup>8</sup> Hukum memiliki beberapa fungsi utama antara lain mengatur perilaku kolektif, memberikan kepastian hukum, melindungi hak-hak individu dan kolektif, serta menegakkan keadilan distributif dan prosedural. Fungsi-fungsi ini menjadi pembenar rasional bagi negara untuk merumuskan norma yuridis baru terutama pada level daerah sehingga pembentukan produk hukum harus menjawab kebutuhan perlindungan hak warga, penyelenggaraan pelayanan publik yang adil, dan penciptaan kepastian hukum yang mendukung pertumbuhan sosial-ekonomi lokal.

Konteks pembentukan produk hukum daerah, dinamika ini terlihat dalam hubungan antara eksekutif daerah (pemerintah daerah) dan legislatif daerah (DPRD) yang bersama-sama bertanggung jawab atas perencanaan dan pengesahan peraturan daerah. Kekuatan politik, kepentingan sektor, dan interaksi antar lembaga menentukan arah substantif peraturan, sehingga kehadiran kajian akademik yang independen dan berbasis bukti berfungsi sebagai mekanisme penyeimbang agar kewenangan lokal tidak berubah menjadi praktik arbitrer yang mengabaikan prinsip tata pemerintahan yang baik.

Peraturan daerah harus memiliki justifikasi yang jelas yaitu problem statement yang konkret, tujuan kebijakan yang dapat diukur, dan mekanisme evaluasi implementasi. Rumusan justifikasi menyajikan analisis kebutuhan (*needs assessment*), opsi-opsi kebijakan yang dapat dipilih, serta proyeksi dampak hukum dan sosial yang mungkin timbul. Ketika tujuan ini dikaitkan dengan realitas kapasitas daerah dan pembagian kewenangan, maka desain peraturan yang baik akan

---

<sup>8</sup> Gazali, *Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2023), hal. 6.

memperhitungkan aspek keberlanjutan anggaran, kompetensi pelaksana, dan partisipasi publik sehingga norma yang dihasilkan efektif dan memiliki legitimasi. Berdasarkan hal tersebut, maka kepastian hukum dalam pembentukan suatu produk hukum dapat terpenuhi. Dengan terpenuhinya tujuan kepastian hukum, dapat memberi jaminan bahwa suatu hukum dapat dijalankan dengan baik.<sup>9</sup>

Pembentukan produk hukum daerah adalah proses multidimensional yang menuntut harmonisasi antara landasan hukum nasional, pedoman teknis administrasi peraturan, kajian akademik yang komprehensif, dan realitas politik serta sosial setempat. Produk hukum daerah memegang peran strategis sebagai alat rasionalisasi kebijakan dan memberi justifikasi ilmiah, menguraikan pilihan pengaturan, serta memetakan konsekuensi hukum dan sosialnya. Implementasi otonomi dan desentralisasi menuntut agar produk hukum daerah tidak hanya sah secara formal tetapi juga berdaya guna; untuk itu, kehati-hatian dalam meringkai kewenangan, memperhatikan kapasitas kelembagaan, dan melibatkan masyarakat secara substantif adalah kunci agar norma yang dihasilkan menjadi instrumen pembangunan lokal yang adil, efektif, dan berkelanjutan.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

1. Permasalahan apa yang dihadapi oleh pemerintah daerah Kabupaten Banyuwangi dalam rangka mewujudkan tata Kelola yang baik dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah?
2. Mengapa Peraturan Daerah Pembentukan Produk Hukum Daerah sangat penting bagi masyarakat Banyuwangi?
3. Apa pertimbangan yang menjadi landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah?

---

<sup>9</sup> Claustantianus Wibisono T., *et.all.*, 2023, *Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berkualitas Di Pemerintahan Daerah*, Jurnal Juridisch, Vol. 1 No. 3, hal. 225.

4. Apa yang menjadi sasaran untuk diwujudkan, ruang lingkup pengaturan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah?

### **1.3. Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan disusunnya naskah akademik ini sesuai dengan lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan diatas adalah:

1. Mengidentifikasi permasalahan sehingga perlu dilakukan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
2. Untuk dapat merumuskan dan mendeskripsikan keterkaitan antara Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan.
3. Untuk dapat merumuskan dan menjabarkan pertimbangan yang menjadi landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
4. Untuk dapat merumuskan dan mendeskripsikan tentang sasaran untuk diwujudkan, ruang lingkup pengaturan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

### **1.4. Metode Penelitian**

Dalam penyusunan naskah Akademik ini, digunakan metode penelitian yaitu *socio legal research* yang menghendaki penelitian terhadap kaidah-kaidah hukum dalam bentuk perundang-undangan maupun kondisi sosial. Hal tersebut diperlukan sebagai bahan untuk merumuskan Pasal-Pasal yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dasar dari penggunaan metode

tersebut berangkat dari pandangan bahwa hukum yang baik merupakan hukum yang tidak sekedar memiliki landasan pada kaidah-kaidah teoritik hukum, namun juga dilandaskan terhadap kenyataan yang terdapat dalam kehidupan masyarakat.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan pendekatan Peraturan Perundang-undangan, pendekatan Konseptual dan pendekatan Sosiologis. Metode pendekatan tersebut diperlukan guna dapat mewujudkan suatu penelitian yang berlandaskan pada metode pendekatan dimana mencakup kebutuhan normatif dan empiris.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIK**

#### **2.1 Kajian Teoritis**

##### **2.1.1 Pemerintah Daerah**

Pemerintah dapat dipahami sebagai lembaga ataupun organisasi resmi yang melakukan pelayanan terhadap masyarakat. Pengertian pemerintah dapat dipahami secara luas dan sempit. Pengertian pemerintah secara luas adalah pemegang kekuasaan pemerintahan yang dilegitimasi oleh konstitusi terhadap seluruh lembaga negara.<sup>10</sup> Sebagai contoh adalah menurut UUD NRI 1945, kekuasaan pemerintah adalah meliputi seluruh fungsi eksekutif maupun legislatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit merupakan lembaga negara yang hanya memegang kekuasaan pada eksekutif saja.<sup>11</sup>

Pemerintahan daerah pada hakekatnya merupakan manifestasi praktis dari pembagian kekuasaan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut bertujuan agar dapat terbentuk susunan pemerintahan daerah dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang mengedepankan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi serta asas tugas pembantuan.<sup>12</sup> Secara normatif, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas, yang menempatkan pemerintah daerah sebagai penyelenggara urusan publik yang mempunyai hak, kewajiban, dan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerahnya sendiri dalam kerangka perundang-undangan nasional.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Ndraha T., *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hal. 74.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> C.S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hal. 3.

<sup>13</sup> Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Pernyataan yuridis tersebut menegaskan dua hal penting yaitu pertama, pemerintahan daerah adalah bagian integral dari sistem kenegaraan yang lintas level (subsistem tata pemerintahan nasional).<sup>14</sup> Kedua, otonomi yang diberikan bukanlah kebebasan mutlak, melainkan otonomi dalam kerangka hukum nasional yang hierarkis. Hal tersebut dimaksudkan bahwa pemberian otonomi mempunyai sifat sebagai pendorong atau pemberi stimulasi dalam usaha pengembangan kemampuan sendiri yang berusaha membangkitkan aktivitas serta mempertinggi harga diri dalam arti yang sebaik-baiknya.<sup>15</sup> Dalam perspektif ini, produk hukum daerah (peraturan daerah dan peraturan pelaksanaannya) merupakan instrumen formal yang dipakai daerah untuk mewujudkan kewenangan dan fungsi penyelenggaraan tersebut.

Dari perspektif ilmu hukum dan tata negara, pemerintahan daerah juga harus dibaca sebagai arena relasi hukum-kekuasaan. Hukum menyediakan legitimasi bagi kewenangan pemerintahan, menetapkan batasan norma bagi tindakan eksekutif daerah, serta menjadi alat kontrol bagi penyelenggaraan pemerintahan.

Konsep desentralisasi menjadi pijakan utama memahami konsep pemerintahan daerah. Pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dapat meningkatkan efisiensi alokasi publik, menyesuaikan layanan publik kepada preferensi lokal, dan memperpendek jarak antara pembuat kebijakan dan masyarakat yang dilayani. Selain itu, pemberian kewenangan pada pemerintah daerah, untuk mengatur segala urusan di daerah dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Hanif Nurcholis, 2011, *Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Serta Peran Wakil Pemerintah*, Jurnal Studi Pemerintahan, Vol. 2 No.2, hal 323.

<sup>15</sup> Wolfhoff dalam Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Bandung: Bina Cipta, 1985), hal. 24.

<sup>16</sup> Anak Agung Ngurah A. K., 2016, *Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah Dengan Dana Perimbangan Dan Investasi Swasta Sebagai Variabel Pemoderasi*, Jurnal Bisnis dan Manajemen Universitas Merdeka Malang, Vol. 3 No. 2, hal. 44.

Pemerintahan daerah menunjukkan bahwa otonomi daerah dan desentralisasi bukan sekadar transfer administratif, tetapi merupakan konstruksi kompleks yang mengombinasikan tujuan ekonomi-efisiensi, kebutuhan demokratisasi lokal, serta tuntutan kepatuhan terhadap tatanan hukum nasional. Pemahaman teoritis ini mengharuskan pembuat kebijakan daerah untuk mengadopsi strategi hukum yang berbasis bukti, memperkuat kapasitas kelembagaan, serta membangun mekanisme akuntabilitas dan koordinasi yang jelas. Dalam praktiknya, teori desentralisasi memberi kerangka untuk menilai kapan dan bagaimana kewenangan harus dilimpahkan; teori hukum tata negara dan perundang-undangan memberi kerangka untuk memastikan legitimasi normatif; sementara kajian empiris lokal menyediakan bukti bagi desain kebijakan yang responsif. Kesenambungan antara teori dan praktik ini menjadi kunci bagi terciptanya pemerintahan daerah yang efektif, adil, dan berwibawa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **2.1.2 Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia sebagai negara hukum merupakan pernyataan yang ditegaskan dalam UUD NRI 1945 pada Pasal 1 ayat (3). Hal tersebut menimbulkan konsekuensi bahwa pelaksanaan urusan kenegaraan dan pemerintahan harus diatur dengan hukum. Secara umum, peraturan perundang-undangan merupakan norma hukum tertulis yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang, mengikuti prosedur tertentu, dan bersifat mengikat secara umum. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, peraturan perundang-undangan merupakan 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.

Istilah peraturan merupakan aturan-aturan yang dibuat oleh penguasa untuk mengatur segala sesuatu,<sup>17</sup> sedangkan perundang-undangan di Indonesia didefinisikan sebagai segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang. Selain itu, perundang-undangan merupakan produk hukum yang mengikat dan menjadi pedoman bagi seluruh warga negara dalam melakukan interaksi antara satu dan lainnya.<sup>18</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, perundangan-undangan merupakan segala produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun daerah, untuk mengatur kehidupan bernegara. Menurut Asshiddiqie, undang-undang bukan hanya sekedar aturan tertulis, tetapi juga merupakan ekspresi kehendak politik dan hukum yang diatur oleh konstitusi dan sistem normatif negara.<sup>19</sup> Nomenklatur perundang-undangan dapat didahului dengan kata lain misalnya “peraturan” sehingga menjadi “peraturan perundang-undangan”.<sup>20</sup>

Terhadap tujuan melahirkan suatu peraturan perundang-undangan, lembaga yang memiliki kewenangan tersebut tidak secara serampangan dalam penyusunannya. Baik eksekutif maupun legislatif mengacu kepada beberapa hal antara lain asas dan landasan dalam pembentukannya. Hal tersebut bertujuan agar peraturan perundang-undangan yang dilahirkan dapat menjadi aturan yang baik. Menurut Hamid S. Attamimi, asas dalam perundang-undangan dibagi menjadi asas formil dan asas materil. Asas-asas perundang-undangan formil dan materil tersebut antara lain meliputi:<sup>21</sup>

1. Asas-asas Formil

- a. Asas Tujuan Yang Jelas (*Beginsel Van Duidelijke Doelstelling*).
- b. Asas Organ/Lembaga Yang Tepat (*Beginsel Van Het Juiste Orgaan*).

---

<sup>17</sup> Anik Iftitah, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Serang: PT. Sada Kurnia Pustaka, 2023), hal. 2.

<sup>18</sup> Muhammad Nurohim, *Buku Ajar Perancangan Perundang-Undangan: Teori dan Praktik Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011*, (Medan: PT. Media Penerbit Indonesia, 2025), hal. 1.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hal. 2.

<sup>20</sup> *Op. Cit. Ilmu Perundang-...*, hal. 2

<sup>21</sup> Gazali, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, (Mataram: Sanabil, 2022), hal. 34.

- c. Asas Perlunya Pengaturan (*Het Noodzakelijkheids Beginsel*).
  - d. Asas Dapatnya Dilaksanakan (*Het Beginsel Van Uitvoerbaarheid*).
  - e. Asas Konsensus (*Het Beginsel Van Consensus*)
2. Asas-asas Materiil
- a. Asas Tentang Terminologi Dan Sistematika Yang Benar (*Het Beginsel Van Duidelijke Terminologi En Duidelijke Systematiek*).
  - b. Asas Tentang Dapat Dikenali (*Het Beginsel Van De Kenbaarheid*).
  - c. Asas Perlakuan Yang Sama Dalam Hukum (*Het Rechtsgelijkheidsbeginsel*).
  - d. Asas Kepastian Hukum (*Het Rechtszekerheids Beginsel*).
  - e. Asas Pelaksanaan Hukum Sesuai Keadaan Individual (*Het Beginsel Van De Individuele Rechtbedeling*).

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, beberapa asas dalam perundang-undangan meliputi:<sup>22</sup>

1. Undang-undang tidak boleh berlaku surut.
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai pula kedudukan yang lebih tinggi.
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generali*).
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat lex priori*).
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaruan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).

---

<sup>22</sup> Widayati, 2020, *Implementasi Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Partisipatif Dan Berkeadilan*, Jurnal Hukum UNISSULA, Vol. 36 No. 2, hal. 62.

Menurut Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 5 menyatakan bahwa asas-asas pembentukan antara lain:

**1. Asas Kejelasan Tujuan**

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan jelas yang akan dicapai

**2. Asas Kelembagaan / Organ Pembentuk Yang Tepat**

Setiap jenis pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Konsekuensi daripada hal tersebut adalah bahwa peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang

**3. Asas Kesesuaian Antara Jenis Dan Materi Muatan**

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

**4. Asas Dapat Dilaksanakan**

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

**5. Asas Kedayagunaan Dan Kehasilgunaan**

Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

**6. Asas Kejelasan Rumusan**

Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

## **7. Asas Keterbukaan**

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundangundangan.

Selanjutnya pada Pasal 6 Undang-undang tersebut, dinyatakan mengenai asas materi muatan dalam produk peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas-asas meliputi:

1. Pengayoman
2. Kemanusiaan
3. Kebangsaan
4. Kekeluargaan
5. Kenusantaraan
6. Bhineka Tunggal Ika
7. Keadilan
8. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan
9. Ketertiban dan Kepastian Hukum
10. Keseimbangan, Kerasian, dan Keselarasan

Terkait dengan materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta memuat kondisi khusus daerah dan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain daripada asas-asas tersebut, sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa dalam pembentukan perundang-undangan juga harus memiliki landasan. Landasan tersebut antara lain:<sup>23</sup>

1. Landasan filosofis

Dasar filosofis merupakan alasan atau pertimbangan yang menunjukkan bahwa peraturan yang dibuat memperhatikan pandangan hidup, kesadaran, dan nilai hukum yang mencakup

---

<sup>23</sup> Yasir, *Hukum Perundang-Undangan*, (Lampung: Fakultas Hukum UNILA, 2015).

suasana jiwa serta filsafat bangsa Indonesia, yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

## 2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berarti suatu undang-undang dapat disebut memiliki dasar sosiologis jika sejalan dengan kepercayaan umum, pemahaman masyarakat tentang hukum, serta nilai-nilai dan norma hukum yang berlaku di masyarakat.

## 3. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis dalam pembentukan peraturan perundangan dapat disebut memiliki legalitas jika terdapat dasar hukum atau ketentuan yang berasal dari norma hukum yang lebih tinggi. Landasan yuridis merupakan landasan hukum yang memberikan perintah untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan.

### **2.1.3 Teori Negara Hukum**

Konsep negara hukum merupakan salah satu pilar utama dalam penyelenggaraan negara modern. Dalam negara hukum (*Rechtsstaat* maupun *Rule of Law*), hukum bukan hanya alat kekuasaan, melainkan dasar dan batas bagi setiap tindakan pemerintah. Dengan demikian, segala bentuk kebijakan, keputusan, dan produk hukum harus berlandaskan pada prinsip supremasi hukum. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Indonesia sebagai negara hukum menjadikan hukum sebagai instrumen dalam kehidupan bernegara (*Rechtsstaat*) dalam artian tidak diartikan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).<sup>24</sup> Hal ini mengacu daripada tradisi hukum barat yang berkembang antara konsep *Rechtsstaat* dan konsep *Rule Of Law*. Secara historis, dalam penjelasan UUD NRI 1945 Indonesia mengacu pada konsep *Rechtsstaat* yang berkembang dalam tradisi hukum Eropa Kontinental. Oleh karena itu, secara historis istilah

---

<sup>24</sup> Aidul Fitriadi Azhari, 2012, *Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM UII, Vol. 19 No. 4, hal. 490.

“negara hukum” dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 juga merujuk pada konsep *Rechtsstaat*, dan bukan merujuk pada konsep *Rule of Law*.<sup>25</sup>

Konsep negara hukum berkembang dari pemikiran para filsuf Eropa sejak abad ke-17 dan 18 sebagai reaksi terhadap kekuasaan absolut raja. Immanuel Kant memandang negara hukum (*Rechtsstaat*) sebagai negara yang menjamin kebebasan individu dan menempatkan hukum sebagai batas kekuasaan. Bagi Kant, hukum berfungsi menjaga agar kebebasan seseorang tidak melanggar kebebasan orang lain dalam tatanan sosial. Sedangkan Friedrich Julius Stahl kemudian mengembangkan konsep *Rechtsstaat* menjadi lebih sistematis dengan menetapkan empat unsur pokok negara hukum, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan (separation of powers);
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*); dan
4. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Menurut Miriam Budiardjo mengutip A.V. Dicey dalam bukunya yang berjudul *Introduction to the Law of the Constitution*, menyatakan bahwa konsep Rule of law ditandai dengan tiga unsur antara lain:

1. Adanya supremasi hukum (*supremacy of law*; tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*).
2. kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the Law*), baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.
3. terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan

Persamaan pokok antara *Rechtsstaat* maupun *Rule of law* adalah adanya keinginan untuk memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia yang telah diimpikan sejak berabad-abad lamanya dengan perjuangan dan pengorbanan yang besar.

---

<sup>25</sup> Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, (Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005), hal. 105.

Gagasan negara hukum Indonesia dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Rumusan konstitusional ini menegaskan bahwa hukum menjadi panglima tertinggi (*supremacy of law*) dalam mengatur kehidupan bernegara, termasuk dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah.

#### **2.1.4 Tinjauan Tentang Produk Hukum Daerah**

Produk hukum daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan kewenangan otonomi daerah yang diberikan oleh konstitusi kepada pemerintah daerah. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, daerah diberi hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945. Kewenangan tersebut meniscayakan adanya perangkat hukum yang berfungsi sebagai instrumen pengaturan, pengendalian, dan pemberian kepastian bagi seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Dengan demikian, produk hukum daerah menjadi salah satu manifestasi dari prinsip desentralisasi dan perwujudan asas otonomi yang seluas-luasnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam perspektif teori hukum, produk hukum daerah tidak dapat dipisahkan dari konsep peraturan perundang-undangan sebagai sistem norma yang berjenjang. Hans Kelsen dalam *Pure Theory of Law* menjelaskan bahwa norma hukum tersusun secara bertingkat dalam suatu sistem yang disebut *Stufenbau des Recht*, di mana norma yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.<sup>26</sup> Berdasarkan teori ini, keberadaan produk hukum daerah, baik berupa peraturan daerah, peraturan kepala daerah, maupun keputusan kepala daerah, harus selalu ditempatkan dalam kerangka hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13

---

<sup>26</sup> Badan Pengkajian MPR RI, *Penataan Ulang Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI Bekerjasama dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara, 2017), hal. 2

Tahun 2022. Artinya, setiap produk hukum daerah wajib tunduk dan selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan berfungsi mengatur lebih lanjut ketentuan normatif dalam lingkup kewenangan daerah.

Dari sudut pandang fungsional, produk hukum daerah berperan sebagai sarana hukum dalam mengimplementasikan kebijakan daerah, menyelenggarakan pelayanan publik, serta mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*). Tata kelola pemerintahan daerah yang baik ini perlu menjadi perhatian serta digunakan sebagai pegangan dalam menjalankan konsep otonomi.<sup>27</sup> Melalui produk hukum daerah, pemerintah daerah memiliki instrumen yuridis untuk menetapkan kebijakan pembangunan, pengelolaan keuangan, perlindungan sosial, hingga pengaturan ketertiban masyarakat. Dengan demikian, produk hukum daerah bukan sekadar dokumen administratif, melainkan instrumen strategis untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai dengan prinsip legalitas, akuntabilitas, dan transparansi.

Secara konseptual, produk hukum daerah memiliki beberapa bentuk yang diakui secara normatif. Peraturan Daerah (Perda) merupakan bentuk produk hukum daerah yang paling utama karena bersifat mengikat umum dan dibentuk bersama oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Di samping itu, terdapat Peraturan Kepala Daerah (Perkada), yang berfungsi sebagai peraturan pelaksana dari Perda atau sebagai instrumen pengaturan dalam lingkup kewenangan kepala daerah. Selain itu, Keputusan Kepala Daerah (Kepkada) memiliki sifat konkret, individual, dan final yang ditujukan untuk menyelesaikan persoalan administratif tertentu. Setiap bentuk produk hukum tersebut memiliki kekuatan mengikat yang berbeda, namun semuanya harus berakar pada prinsip legalitas dan kepastian hukum.

---

<sup>27</sup> M. Rendi Aridhayandi, 2018, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 48 No. 4, hal. 886.

Menurut pandangan Bagir Manan, keberadaan produk hukum daerah adalah bagian integral dari sistem hukum nasional.<sup>28</sup> Ia menegaskan bahwa walaupun daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan sendiri, kewenangan tersebut bukanlah kedaulatan, melainkan pelimpahan dari negara dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Oleh karena itu, produk hukum daerah harus tetap berada dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak boleh menyimpang dari norma, kebijakan, serta kepentingan nasional. Dalam pandangan yang senada, Jimly Asshiddiqie menekankan pentingnya menjaga harmonisasi vertikal antarjenjang peraturan perundang-undangan, agar tidak terjadi tumpang tindih atau disharmoni hukum antara pusat dan daerah.

Sementara itu, dalam kerangka teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, produk hukum daerah juga dipengaruhi oleh tiga elemen utama sistem hukum, yaitu struktur, substansi, dan budaya hukum.<sup>29</sup> Struktur hukum mencakup lembaga dan mekanisme pembentukan peraturan di daerah; substansi hukum merujuk pada isi materi muatan yang harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat; dan budaya hukum mencerminkan sikap serta kesadaran hukum masyarakat terhadap produk hukum yang dihasilkan. Oleh karena itu, keberhasilan pembentukan produk hukum daerah tidak hanya bergantung pada aspek prosedural, tetapi juga pada sejauh mana masyarakat memahami, menerima, dan menegakkan norma-norma hukum yang diatur di dalamnya.

Dalam praktiknya, pembentukan produk hukum daerah sering menghadapi berbagai tantangan, antara lain keterbatasan kapasitas perancang peraturan, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta kurangnya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan. Akibatnya, tidak jarang ditemukan produk hukum daerah yang bertentangan dengan peraturan di

---

<sup>28</sup> Jum Anggriani, *Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah*, (Jakarta: Universitas Tama Jagakarsa, 2011), hal. 127.

<sup>29</sup> Muhammad Rafif dan Zakki Adlhiyati, 2023, *Tinjauan Penerapan E-Court Di Pengadilan Negeri Yogyakarta Berdasarkan Teori Hukum Lawrence M. Friedman*, Jurnal verstek UNS, Vol. 11 No. 4, hal. 689.

atasnya, tumpang tindih dengan regulasi sektoral, atau sulit diimplementasikan karena tidak sesuai dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat setempat.<sup>30</sup> Permasalahan ini menunjukkan bahwa pembentukan produk hukum daerah harus didukung oleh pemahaman teoritik yang kuat tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk asas kejelasan tujuan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan, dan asas keterbukaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Dengan demikian, dari sudut pandang teoritik, produk hukum daerah merupakan hasil interaksi antara kewenangan desentralisasi, sistem norma hukum nasional, dan kebutuhan lokal masyarakat. Produk hukum daerah berfungsi sebagai jembatan antara hukum nasional dan realitas lokal, yang menghubungkan prinsip-prinsip negara hukum dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konteks pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, pemahaman teoritik ini menjadi sangat penting agar produk hukum yang dihasilkan tidak hanya sah secara yuridis, tetapi juga efektif, adaptif, dan berorientasi pada kemaslahatan masyarakat daerah.

Dengan berpijak pada teori hukum dan asas negara hukum yang kuat, produk hukum daerah diharapkan mampu menjadi instrumen perubahan sosial yang konstruktif, bukan sekadar regulasi administratif, tetapi alat untuk mewujudkan kesejahteraan, keadilan, dan tata pemerintahan daerah yang baik sesuai dengan semangat otonomi daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>30</sup> Muslim Lobubun *et. all.*, 2022, *Inkonsistensi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Vol. 4 No. 2, hal. 304.

## 2.2 Kajian Empirik

### 2.2.1 Pemerintahan dan Hukum

#### 1. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Pemerintah daerah kabupaten memiliki fungsi sebagai penyedia layanan bagi masyarakat dan mencerminkan kinerja pemerintah. Oleh karena itu, usaha untuk meningkatkan dan memperbaiki kinerja menjadi penting agar masyarakat dapat merasakan efek positifnya. Perbaikan kinerja pemerintah dalam upaya yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dinilai dengan mekanisme akumulasi nilai akhir pada Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Kabupaten Banyuwangi sebagai salah satu kabupaten di Jawa Timur secara berturut-turut mendapatkan nilai predikat SAKIP A sejak tahun 2017 hingga tahun 2022.<sup>31</sup> Tidak cukup sampai disitu, pada tahun 2023 Kabupaten Banyuwangi mendapatkan kembali nilai predikat SAKIP A dengan nilai terbaik untuk kabupaten se-Indonesia<sup>32</sup> dan dilanjutkan kembali dengan peningkatan yang signifikan yaitu mendapatkan nilai predikat SAKIP AA pada tahun 2024. Yang menjadikan Kabupaten Banyuwangi sebagai kabupaten pertama di Indonesia yang mendapat nilai predikat tersebut.<sup>33</sup>

TAHUN	NILAI/PREDIKAT
2017	A
2018	A
2019	A
2020	A

<sup>31</sup> <https://banyuwangikab.go.id/public/berita/sejak-2017-banyuwangi-pertahankan-predikat-a-sistem-akuntabilitas-kinerja-instansi-pemerintah>. Diakses pada 20 Oktober 2025 pukul 11.11 WIB.

<sup>32</sup> <https://kominform.jatimprov.go.id/berita/banyuwangi-raih-sakip-a-dengan-nilai-terbaik-se-indonesia>. Diakses pada 20 Oktober 2025 pukul 11.20 WIB.

<sup>33</sup> <https://banyuwangikab.go.id/berita/banyuwangi-jadi-kabupaten-pertama-raih-sakip-aa-di-indonesia>. Diakses pada 20 Oktober 2025 pukul 11.22 WIB.

<b>2021</b>	<b>A</b>
<b>2022</b>	<b>A</b>
<b>2023</b>	<b>A</b>
<b>2024</b>	<b>AA</b>

Pencapaian ini menunjukkan bahwa di Banyuwangi, proses perencanaan, penganggaran, pelaporan, hingga evaluasi kinerja telah berjalan dengan baik dalam arti: terlaksana secara terintegrasi, terukur, dan berdampak nyata kepada masyarakat. Misalnya, dalam berita resmi disebutkan bahwa peningkatan nilai SAKIP tersebut dipengaruhi oleh pemanfaatan data yang selalu diperbarui dan real-time, penggunaan teknologi digital dalam pengolahan data kinerja, serta implementasi program pembangunan prioritas yang nyata seperti penurunan angka kemiskinan dan peningkatan investasi.

Lebih spesifik dari sisi regulasi, Kabupaten Banyuwangi telah mengatur petunjuk pelaksanaan evaluasi SAKIP melalui suatu peraturan daerah setempat, yaitu Peraturan Bupati Banyuwangi Nomor 53 Tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan Evaluasi SAKIP. Regulasi ini memberikan pedoman bagi satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam melaksanakan rangkaian aktivitas, metode, teknik evaluasi, mekanisme pelaporan dan pengolahan data hasil evaluasi kinerja instansi. Hal ini menunjukkan bahwa kerangka kelembagaan untuk akuntabilitas kinerja telah dipersiapkan secara formal.

Dari aspek pelaporan, misalnya di lingkungan SKPD tertentu seperti Dinas Kesehatan Kabupaten Banyuwangi, telah disusun Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) untuk tahun 2020<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LkjiP) 2020 Kabupaten Banyuwangi: Dinas Kesehatan

yang menyebutkan bahwa laporan tersebut dibuat berdasarkan ketentuan regulasi SAKIP yakni Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Negara PAN-RB Nomor 53 Tahun 2014. Ini menunjukkan bahwa implementasi akuntabilitas kinerja di tingkat perangkat daerah telah berjalan sesuai regulasi nasional.

Sementara dari sisi penggunaan anggaran dan realisasi kinerja, sebuah laporan di SKPD lain, misalnya Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Banyuwangi mencatat bahwa alokasi anggaran dan realisasinya mencapai sekitar 85,85% dari target, dan pendapatan retribusi juga mencapai sekitar 89% dari target. Angka-angka ini menunjukkan bahwa tidak hanya ada perencanaan dan pelaporan, tetapi eksekusi anggaran telah cukup baik dalam beberapa SKPD.<sup>35</sup> Dengan demikian, secara umum performa SAKIP di Kabupaten Banyuwangi dapat dikategorikan sangat baik: menunjukkan integrasi antara perencanaan, penganggaran, pelaporan, dan evaluasi kinerja; didukung regulasi lokal dan nasional; serta menghasilkan outcome yang terasa oleh publik (sebagai salah satu faktor naiknya nilai predikat).

## **2. Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)**

Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang diberikan BPK kepada Pemerintah Kabupaten Banyuwangi menjadi pencapaian penting yang mencerminkan kualitas tata kelola keuangan daerah. Menurut pemberitaan resmi dan media, Banyuwangi memperoleh opini WTP pertama kali atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2012 (diserahkan/diopini pada 2013) dan kemudian mempertahankan capaian tersebut secara berturut-turut. Pemerintah daerah mencatat kenaikan berkelanjutan: pada 2023 dilaporkan mempertahankan WTP untuk kali ke-11, pada 2024 capaian itu meningkat menjadi kali ke-12, dan pada laporan yang

---

<sup>35</sup> Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LkjIP) 2020 Kabupaten Banyuwangi: Dinas Pertanian dan Pangan

dirilis 2025 Banyuwangi kembali mendapatkan WTP sehingga dicatat telah mempertahankan opini tersebut sebanyak 13 kali berturut-turut.<sup>36</sup> Capaian berulang ini didukung oleh langkah teknis seperti penerapan sistem akuntansi berbasis akrual lebih awal, peningkatan pengendalian internal, dan komitmen pada transparansi serta tindak lanjut rekomendasi pemeriksaan. Keberhasilan ini mencerminkan bahwa pengelolaan keuangan daerah telah berjalan dengan memenuhi standar akuntansi pemerintahan dan regulasi yang berlaku.

Dari sisi teknis, salah satu faktor yang memperkuat kemampuan Banyuwangi mendapatkan WTP adalah penerapan sistem akuntansi berbasis akrual lebih cepat dari ketentuan nasional (Banyuwangi menerapkan sejak 2014) serta pengendalian internal yang meningkat signifikan.

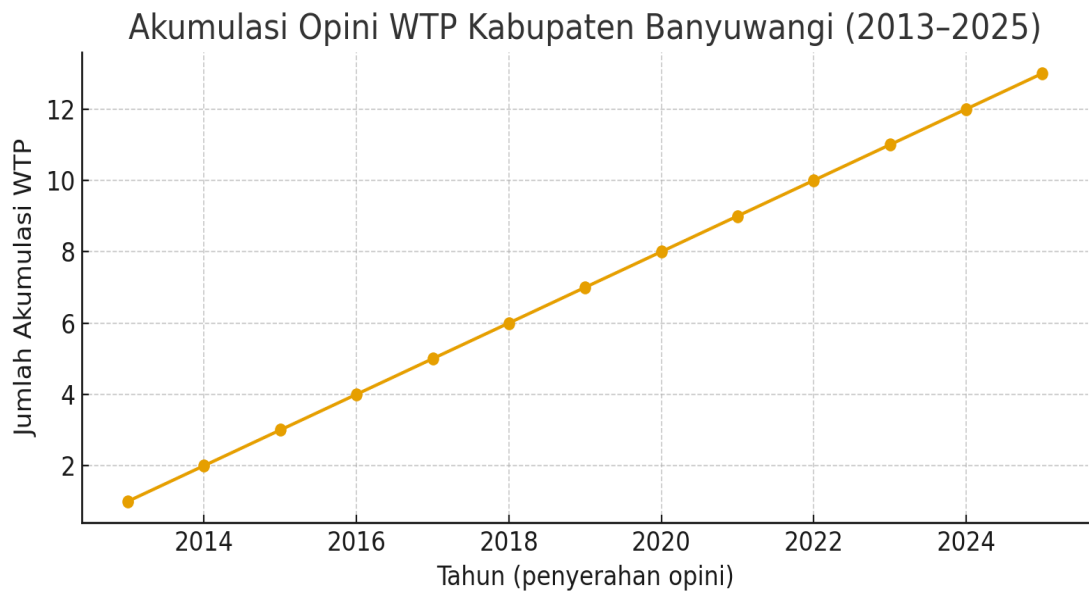
Meski demikian, capaian opini WTP yang menandakan kepatuhan terhadap standar akuntansi pemerintahan dan keandalan penyajian laporan keuangan, bukan berarti pengelolaan keuangan bebas dari catatan atau tantangan. Misalnya, dalam penyerahan LHP untuk LKPD tahun 2024, kepala perwakilan BPK menegaskan bahwa capaian WTP tetap disertai dengan catatan bahwa harus segera ditindaklanjuti temuan terkait aset tetap, pajak/retribusi daerah, hingga belanja modal. Laporan audit BPK dalam beberapa periode tetap menyertakan catatan dan rekomendasi yang perlu ditindaklanjuti, misalnya terkait pengelolaan aset tetap, pencatatan penerimaan pajak/retribusi, dan aspek belanja modal.

Secara kesimpulan, capaian opini WTP Kabupaten Banyuwangi merupakan bukti kuat bahwa tata kelola keuangan daerah telah berada pada jalur yang baik. Hal ini memberi sinyal positif kepada masyarakat, pemerintah pusat, hingga pihak investor bahwa pemerintah daerah memiliki komitmen terhadap pengelolaan

---

<sup>36</sup> <https://kominfo.jatimprov.go.id/berita/13-tahun-berturut-banyuwangi-kembali-raih-wtp>. Diakses pada 20 Oktober 2025 pukul 12.05 WIB.

keuangan yang profesional. Namun, untuk menjaga dan meningkatkan kualitas, diperlukan upaya berkelanjutan dalam menindaklanjuti rekomendasi audit, memperkuat sistem pengendalian intern, dan memastikan bahwa hasil anggaran benar-benar diterjemahkan menjadi manfaat bagi masyarakat.



## 2.2.2 Perekonomian

### 1. Pertumbuhan Ekonomi dan Inflasi

Pertumbuhan perekonomian merupakan salah satu indikator untuk dapat menilai kesejahteraan terhadap suatu wilayah. Pertumbuhan ekonomi menyatakan mengenai berbagai macam faktor, seperti aktivitas jual beli atau daya beli masyarakat, hingga rasio yang lain seperti tingkat inflasi dan lain sebagainya. Tingkat pertumbuhan ekonomi Kabupaten Banyuwangi pada tahun 2016 hingga tahun 2019 tercatat mengalami peningkatan, walaupun terjadi penurunan pada tahun setelahnya yaitu 2020 disebabkan Pandemi *Covid-19*.

No.	TAHUN	KETERANGAN
1	2016	5,38
2	2017	5,60

<b>3</b>	<b>2018</b>	<b>5,84</b>
<b>4</b>	<b>2019</b>	<b>5,55</b>
<b>5</b>	<b>2020</b>	<b>-3,58</b>
<b>6</b>	<b>2021</b>	<b>4,09</b>
<b>7</b>	<b>2022</b>	<b>4,43</b>
<b>8</b>	<b>2023</b>	<b>5,03</b>
<b>9</b>	<b>2024</b>	<b>4,68</b>

Data diatas menunjukkan bahwa Kabupaten Banyuwangi dari tahun ke tahun selama 10 tahun terakhir mengalami tren kenaikan pertumbuhan ekonomi. Data yang disadur dari BPS<sup>37</sup> tersebut menjadi penilaian terhadap indeks pertumbuhan ekonomi Kabupaten Banyuwangi yang berada diatas pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur.<sup>38</sup>

Selain itu, dilihat dari Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Berlaku (PDRB ADHB) dalam triliun serta Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan (PDRB ADHK) dalam triliun Kabupaten Banyuwangi juga mengalami hal yang sama dengan indeks pertumbuhan ekonomi diatas yaitu mengalami trend kenaikan dan penurunan akibat pandemi.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Berita Resmi Statistik BPS No. 30/03/3510/Th. II, 3 Maret 2025

<sup>38</sup> <https://webserver.banyuwangikab.go.id/profil/ekonomi.html>. Diakses pada 21 Oktober 2025 pukul 12.41 WIB

<sup>39</sup> BPS Kabupaten Banyuwangi, *Produk Domestik Regional Bruto*

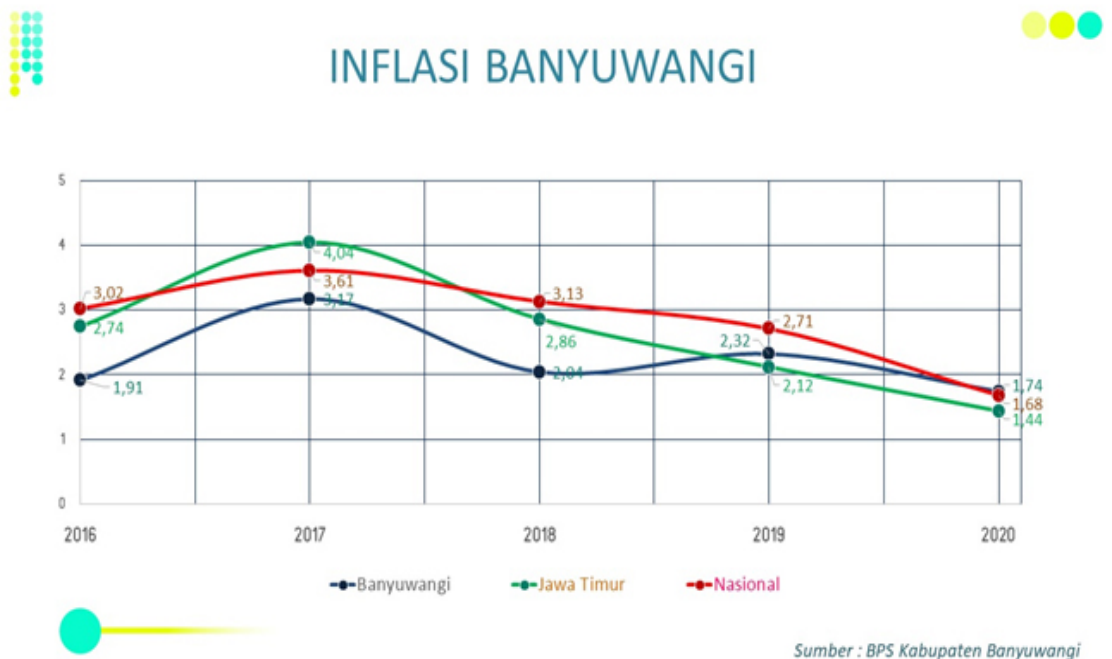
### **PDRB ADHB**

<b>No.</b>	<b>TAHUN</b>	<b>KETERANGAN</b>
1	2016	66,34
2	2017	72,25
3	2018	78,04
4	2019	83,61
5	2020	81,102
6	2021	55,472
7	2022	-
8	2023	101,296
9	2024	108,922

### **PDRB ADHK**

<b>No.</b>	<b>TAHUN</b>	<b>KETERANGAN</b>
1	2016	46,92
2	2017	49,48
3	2018	52,37
4	2019	55,28
5	2020	53,295
6	2021	55,471
7	2022	-
8	2023	-
9	2024	63,693

Selanjutnya, inflasi di Kabupaten Banyuwangi Tahun 2020 sebesar 1,74. Dalam beberapa periode dalam beberapa tahun terakhir, inflasi Banyuwangi juga pernah tercatat terendah di Jatim. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), inflasi di Banyuwangi pada tahun 2020 tercatat lebih tinggi dari inflasi Jatim yang mencapai 1,44%. Inflasi Banyuwangi ini juga berada di atas rata-rata nasional sebesar 1.68% pada periode yang sama. Nilai inflasi ini masih masuk dalam kategori inflasi ringan.



Kemudian, PDRB ADHB per kapita di Kabupaten Banyuwangi tercatat Rp.58,09 juta/kapita/tahun data per 2023. Angka ini bertambah dibanding 2022 dan lebih tinggi dibanding Desember 2021. Dibandingkan dengan lima tahun sebelumnya, rata-rata pertumbuhan tahunan (CAGR) wilayah ini tercatat lebih rendah. Adapun pertumbuhan lima tahun terakhir, tercatat diangka 2,32%.

Nama Data	Kabupaten Banyuwangi
2018	48.360
2019	51.790
2020	47.570
2021	49.900
2022	53.822
2023	58.086

### **2.2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat**

#### **a. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan Pembentukan produk Hukum Daerah Kabupaten Banyuwangi**

Kabupaten Banyuwangi, sebagai entitas pemerintahan daerah yang memiliki posisi strategis di Provinsi Jawa Timur, telah mencatatkan dinamika pembangunan regional yang signifikan. Dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah, pembentukan Peraturan Daerah (Perda) berperan sebagai instrumen governance utama bagi Pemerintah Kabupaten Banyuwangi untuk menjalankan kewenangan otonom, mengatur urusan pemerintahan lokal, dan merealisasikan pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat.

Kajian ini bertujuan untuk melakukan analisis terhadap praktik, inovasi, tantangan, dan tingkat efektivitas proses legislasi daerah di Kabupaten Banyuwangi. Melalui pendekatan multidimensi yang mencakup aspek legalitas, partisipasi publik, inovasi governance, dan implementasi kebijakan, kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran holistik tentang tata kelola regulasi di wilayah yang dikenal dengan sebutan "The Sunrise of Java" tersebut.

Proses pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Banyuwangi memiliki landasan hukum yang komprehensif dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, terutama:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,
2. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
4. Peraturan Bupati Banyuwangi yang mengatur teknis prosedur pembentukan Perda

Proses perencanaan Perda di Banyuwangi mengadopsi pendekatan bottom-up melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang dimulai dari tingkat desa. Sistem ini menjamin bahwa materi muatan Rancangan Perda (Raperda) bersumber dari kebutuhan riil masyarakat. Proses penajaman prioritas dilakukan secara kolektif antara Pemerintah Daerah dan DPRD berdasarkan parameter urgensi, dampak sosial-ekonomi, dan kesiapan anggaran.

Pemerintah Kabupaten Banyuwangi menerapkan prinsip transparansi melalui publikasi Raperda dalam proses pembahasan via portal resmi ([www.banyuwangikab.go.id](http://www.banyuwangikab.go.id)) dan platform digital lainnya. Untuk Raperda yang bersifat strategis, dilakukan penyelenggaraan Focus Group Discussion (FGD) dan diskusi publik yang melibatkan multi-stakeholder termasuk akademisi, praktisi, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan komunitas lokal. Penguatan kualitas substantif dilakukan melalui engagement dengan pakar hukum dan konsultan dari perguruan tinggi.

Inovasi Teknologi Digital Implementasi Sistem Informasi Peraturan Daerah (SIPD) menjadi terobosan signifikan dalam meningkatkan aksesibilitas produk hukum bagi masyarakat dan pelaku usaha. Pemanfaatan platform media sosial secara aktif untuk sosialisasi produk hukum mencerminkan adaptasi terhadap perkembangan teknologi

komunikasi. Fungsi pengawasan oleh DPRD diimplementasikan melalui mekanisme hak interpelasi, angket, dan pernyataan pendapat. Pemerintah Daerah melakukan evaluasi berkala terhadap implementasi Perda untuk memastikan relevansi dan efektivitas regulasi.

Pembentukan Perda tentang pembentukan Produk Hukum daerah menjadi contoh nyata pendekatan inovatif legislasi daerah di Banyuwangi. Proses pembentukannya meliputi kegiatan benchmarking, konsultasi publik ekstensif dengan pemangku kepentingan langsung, dan penyederhanaan perizinan untuk mendukung iklim investasi. Beberapa tantangan struktural masih dihadapi, antara lain:

1. Keterbatasan kapasitas teknis perangkat daerah dan legislator dalam perancangan peraturan yang bersifat spesialis
2. Konsistensi implementasi Perda di tingkat operasional
3. Dinamika politik lokal yang mempengaruhi proses pembahasan
4. Ketersediaan anggaran untuk sosialisasi dan implementasi

Dengan Perda pembentukan produk Hukum daerah diharapkan bahwa proses pembentukan Perda di Kabupaten Banyuwangi telah mengalami transformasi signifikan menuju praktik governance yang mengedepankan prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Integrasi teknologi digital dalam proses legislasi menjadi pembeda yang membuat mekanisme pembentukan regulasi di Banyuwangi lebih adaptif dan responsif.

b. Kondisi yang ada dalam Penyelenggaraan Pembentukan produk Hukum Daerah Kabupaten Banyuwangi

Berdasarkan analisis terhadap landscape regulasi di Kabupaten Banyuwangi, teridentifikasi suatu kondisi signifikan dimana kabupaten ini belum memiliki Peraturan Daerah (Perda) khusus yang mengatur tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Kekosongan ini menimbulkan beberapa implikasi substantif dalam tata kelola pemerintahan daerah, meskipun Banyuwangi telah menunjukkan berbagai kemajuan dalam aspek pembangunan lainnya.

Proses pembentukan produk hukum daerah, termasuk Perda, Peraturan Bupati, dan Peraturan DPRD, berjalan tanpa panduan teknis yang baku dan mengikat secara hukum. Setiap proses legislasi cenderung mengikuti praktik yang berkembang (convention) tanpa standardisasi yang jelas, yang berpotensi menimbulkan inkonsistensi dalam penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Tanpa payung hukum yang jelas, mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah tidak memiliki dasar yang kuat dan terstandarisasi. Meskipun dalam praktiknya Banyuwangi telah mengembangkan berbagai inovasi partisipatif, tanpa dasar hukum yang kuat, keberlanjutan dan konsistensi mekanisme tersebut menjadi rentan terhadap perubahan politik dan kebijakan.

Tidak adanya ketentuan baku mengenai teknik perancangan peraturan daerah berpotensi menyebabkan variasi kualitas substantif dan formal dari produk hukum yang dihasilkan. Standar mengenai naskah akademik, konsultasi publik, dan harmonisasi peraturan tidak memiliki dasar hukum yang jelas. Proses harmonisasi antar perangkat daerah dan evaluasi terhadap produk hukum yang telah berlaku tidak memiliki kerangka hukum yang sistematis. Hal ini dapat mempengaruhi konsistensi dan keselarasan antar regulasi daerah. Mekanisme fasilitasi oleh pemerintah provinsi dan evaluasi oleh pemerintah pusat terhadap rancangan perda tidak diatur secara komprehensif dalam regulasi lokal, sehingga mengandalkan sepenuhnya pada ketentuan peraturan pusat.

Berdasarkan kondisi tersebut, teridentifikasi kebutuhan mendesak untuk penyusunan Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang dapat mengatur secara komprehensif mengenai:

- a. Prosedur dan tahapan pembentukan produk hukum daerah
- b. Standardisasi teknis perancangan peraturan
- c. Mekanisme partisipasi publik yang terstruktur
- d. Koordinasi antara eksekutif dan legislatif
- e. Pengaturan mengenai evaluasi dan peninjauan kembali

c. Permasalahan Yang Dihadapi Oleh Masyarakat Karena Tidak Memiliki Peraturan daerah Pembentukan produk Hukum Daerah Kabupaten Banyuwangi

Berdasarkan analisis terhadap kondisi aktual di Kabupaten Banyuwangi, teridentifikasi suatu situasi kritis dimana pemerintah daerah belum memiliki Peraturan Daerah (Perda) yang secara khusus mengatur tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Kekosongan regulasi ini menimbulkan berbagai implikasi substantif dalam tata kelola pemerintahan daerah, meskipun Banyuwangi telah menunjukkan kemajuan dalam aspek pembangunan lainnya.

Masyarakat menghadapi ketidakpastian hukum dalam proses partisipasi legislasi daerah. Tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai mekanisme konsultasi publik menyebabkan akses masyarakat terhadap proses pembentukan peraturan daerah menjadi terbatas dan tidak terstruktur. Hal ini berimplikasi pada terhambatnya penyampaian aspirasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan daerah.

Tidak adanya standarisasi teknis perancangan peraturan mengakibatkan variasi kualitas produk hukum yang dihasilkan. Masyarakat berpotensi mengalami kerugian akibat produk hukum yang kurang jelas, tumpang tindih, atau bahkan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berinteraksi dengan pemerintah daerah.

Absensi regulasi ini menyebabkan koordinasi antara eksekutif dan legislatif dalam proses pembentukan produk hukum tidak optimal. Dampaknya, masyarakat sering menghadapi kebijakan yang tidak komprehensif akibat kurangnya sinergi antara kedua lembaga tersebut dalam merumuskan regulasi daerah. Masyarakat mengalami kesulitan dalam mengakses keadilan regulasi akibat tidak adanya kepastian mengenai prosedur pembentukan dan perubahan produk hukum daerah. Ketidakjelasan mekanisme evaluasi dan revisi peraturan

menyebabkan permasalahan regulasi yang dirasakan masyarakat sulit untuk diselesaikan secara sistematis.

Tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai monitoring dan evaluasi implementasi peraturan daerah menyebabkan rendahnya akuntabilitas regulasi. Masyarakat kesulitan untuk menuntut pertanggungjawaban pemerintah atas produk hukum yang tidak efektif atau menimbulkan kerugian bagi publik.

Implikasi terhadap Pembangunan Daerah, a. Penghambatan Investasi dan Pembangunan. Ketidakpastian regulasi dan tidak adanya kepastian mengenai proses pembentukan produk hukum daerah menciptakan iklim investasi yang kurang kondusif. Hal ini berdampak pada terhambatnya pembangunan ekonomi daerah dan kesempatan kerja bagi masyarakat. b. Kendala Dalam Penyelesaian Masalah Daerah Ketidakjelasan prosedur pembentukan peraturan daerah menghambat penanganan masalah-masalah mendesak yang membutuhkan solusi regulasi. Masyarakat terpaksa menghadapi persoalan tanpa adanya payung hukum yang dapat memberikan solusi komprehensif.

#### **2.2.4 Kajian Terhadap Implikasi Pada Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Pada Aspek Beban Keuangan Daerah**

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi tentang Pembentukan produk Hukum Daerah tentunya akan berdampak pada tatanan bermasyarakat. Selain itu, dengan adanya beberapa pengaturan yang tertuang dalam materi muatan yang diatur juga memiliki efek terhadap sarana dan prasarana, termasuk perangkat yang harus memenuhi setiap ketentuan yang ada pada Peraturan Daerah tentang Pembentukan produk Hukum Daerah. Berikut adalah kajian terhadap penerapan Peraturan Daerah tentang Pembentukan produk Hukum Daerah, yang akan memiliki Implikasi, baik pada Aspek Kehidupan Masyarakat, maupun pada Aspek Beban Keuangan Daerah.

## 1. Implikasi Pada Aspek Kehidupan Masyarakat

Pada saat Peraturan Daerah tentang Pembentukan produk Hukum Daerah ini diterapkan, tentu akan membawa implikasi terhadap beberapa aspek dalam kehidupan bermasyarakat. *Pertama*, dalam aspek kesejahteraan masyarakat yang meliputi:

- a. keterbukaan atas hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang seluruh kegiatan Pemerintah Daerah;
- b. setiap kegiatan dan hasil akhir penyelenggaraan Pemerintah Daerah harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. mendorong peran seluruh elemen masyarakat secara bersama-sama dengan Pemerintah Daerah dalam kegiatan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

*Kedua*, dalam aspek pelayanan publik dengan berpedoman pada prinsip Pembentukan produk Hukum Daerah yang meliputi:

- a. pemenuhan kebutuhan penerima layanan publik yang dilaksanakan oleh seluruh Perangkat Daerah dan Satuan Kerja di lingkungan Pemerintah Daerah;
- b. kepastian layanan publik dengan pemenuhan setiap sarana dan prasarana; dan
- c. kepuasan penerima layanan publik melalui penilaian kualitas pelayanan dan sarana pengaduan masyarakat yang dijamin serta dijaga kerahasiaannya oleh Pemerintah Daerah.

*Ketiga*, dalam aspek kepastian hukum dengan berdasar pada nilai-nilai Pembentukan produk Hukum Daerah untuk mewujudkan kehidupan bermasyarakat yang adil dan beradab, sebagai berikut:

- a. menyusun parameter Pembentukan produk Hukum Daerah;

- b. mengikutsertakan masyarakat secara aktif dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. menuangkan materi muatan H Pembentukan produk Hukum Daerah secara komprehensif.

## 2. Implikasi terhadap Beban Keuangan Daerah

Dalam penerapan Peraturan Daerah tentang Pembentukan produk Hukum Daerah tentu akan membawa implikasi pada aspek keuangan daerah, yang diantaranya meliputi:

- a. Penyusunan Kajian yang komprehensif dalam rangka melaksanakan Pembentukan produk Hukum Daerah; dan
- b. Pelaksanaan Kegiatan setiap Perangkat Daerah guna memenuhi kebutuhan dasar masyarakat tanpa diskriminasi, Yang keseluruhannya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Implikasi maupun dampak diatas merupakan wujud hadirnya Negara, yang dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah dalam mengakui dan menjunjung tinggi asas-asas Pembentukan produk Hukum Daerah, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan.

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan produk Hukum Daerah merupakan bagian dari komitmen Pemerintah Daerah pada aspek hukum, yaitu meletakkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan tindakan dalam kegiatan pemerintahan daerah di wilayahnya. Tentunya setiap hukum yang dibentuk merupakan upaya Pemerintah dalam memberikan jaminan atas Hak Asasi Manusia bagi setiap

masyarakat, sebagai salah satu aspek yang harus dipenuhi di dalam suatu Negara Hukum.

Secara filosofis, Negara sebagai pemegang mandat dari rakyat bertanggungjawab untuk menyelenggarakan prosedur Pembentukan produk Hukum Daerah. Hal ini mengingat setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati murni untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hanya saja di dalam pelaksanaannya, tentu Pemerintah Daerah harus menyesuaikan dengan setiap regulasi yang berlaku saat ini. Ketentuan tersebut mengingat apapun yang diselenggarakan Negara tak terkecuali oleh Pemerintah Daerah harus berdasarkan atas hukum/peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**  
**TERKAIT**

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ini disusun dengan mendasarkan pada berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan terkait. Selanjutnya berdasarkan hirarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan materi terkait dengan Tata Cara Produk Hukum Daerah adalah sebagai berikut:

**3.1. Analisis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan pembentukan peraturan daerah secara teoritik merupakan bagian penting dari ciri khas dari penerapan prinsip otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi.

Sebagai landasan konstitusional, mengenai Pemerintah Daerah diatur melalui Bab VI (Pasal 18, 18A, dan 18B) UUD NRI 1945. Sekaligus juga memberikan kewenangan atribusi melalui Pasal 18 ayat (6): pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 berbunyi bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Artinya, daerah diberikan kewenangan konstitusional untuk membentuk peraturan daerah, di samping itu juga daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan-peraturan lain terkait dengan pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Kesemuanya disebut sebagai produk hukum daerah yang harus dibentuk secara tertib dan terarah, maka perlu dibentuk peraturan daerah tentang pembentukan produk hukum daerah, yang nantinya akan menjadi acuan atau tata tertib pembentukan segala produk hukum di daerah.

### **3.2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Pengertian 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 (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia adalah sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

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

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagai berikut:

- 1) Asas kejelasan tujuan yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- 2) Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat lembaga/

pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

- 3) Asas kesesuaian antara jenis dan muatan yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundangundangan.
- 4) Asas dapat dilaksanakan yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam Masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
- 5) Asas dayaguna dan hasilguna yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 6) Asas kejelasan rumusan yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau terminology, bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya.
- 7) Asas keterbukaan yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Sedangkan materi muatan peraturan perundang-undangan menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 harus mencerminkan asas:

- 1) Asas pengayoman, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
- 2) Asas kemanusiaan yaitu setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM) serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

- 3) Asas kebangsaan yaitu setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 4) Asas kekeluargaan yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah mencapai mufakat dalam pengambilan keputusan kecuali tidak tercapai maka dilakukan voting yang harus tetap dijaga dalam semangat kekeluargaan.
- 5) Asas kenusantaraan yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi peraturan perundangundangan merupakan bagian dari seluruh sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.
- 6) Asas bhineka tunggal ika yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 7) Asas keadilan yaitu setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- 8) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu materi muatan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan latar belakang agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- 9) Asas ketertiban dan kepastian hukum, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- 10) Asas keseimbangan, keserasian dan keselaran, yaitu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan

keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

- 11) Asas lain yang sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain: a. Dalam hukum pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tidak bersalah; b. Dalam Hukum perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak dan itikad baik.

### **3.3. Analisis Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Diantara norma yuridis lainnya yang bisa digunakan sebagai payung penyusunan Peraturan daerah tentang pembentukan produk hukum daerah adalah Undnag-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- 2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- 3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Kebijakan tersebut di dalam pelaksanaannya dituangkan atau diatur dalam bentuk Produk Hukum Daerah. Berdasarkan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah berbunyi:

- 1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- 2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- 3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi bahwa:

- 1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam Masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
- 4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

#### **3.4. Analisis Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia 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**

Secara normatif berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penyusunan produk hukum daerah dengan pusat terdapat sedikit perbedaan. Namun secara tahapan kurang lebih sama, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Dalam perencanaan, penyusunan produk hukum daerah harus berdasarkan Program Legislasi Daerah (Prolegda), sama hal dengan di pusat berdasarkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Dalam tahap penyusunan, Peraturan Perundang-undangan dapat berasal dari eksekutif atau legislatif.

Dalam hal pembentukan produk hukum daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah beserta perubahannya secara khusus menentukan rambu-rambu yang harus ditaati baik dalam pembentukan produk hukum daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Prinsipnya adalah produk hukum daerah harus dapat dipertanggungjawabkan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Lahirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 dikarenakan aturan terkait tata pembentukan produk hukum daerah sebelumnya sudah tidak relevan lagi untuk dijalankan. Sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan menimbang: bahwa untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan; dan bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai tata cara pemberian nomor register peraturan daerah yang merupakan bagian dari pembentukan produk hukum daerah dan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan mengenai

produk hukum daerah, sehingga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah perlu diganti.

Sebagaimana diatur di dalam Pasal 16 ayat (3) Jo. Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menjelaskan bahwa tata cara penyusunan propemperda kabupaten/kota di datur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, untuk itu Peraturan Daerah Tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda perlu diatur.

### **3.5. Analisis Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Ketentuan dalam Perda Provinsi Jawa Timur tersebut yang secara spesifik terdapat pada Pasal 116 pada dasarnya memberikan ruang fleksibilitas dan harmonisasi antara Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dengan pemerintah kabupaten/kota di wilayahnya dalam konteks pembentukan produk hukum daerah. Norma ini menegaskan bahwa Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah tidak hanya mengikat bagi pelaksanaan di tingkat provinsi, tetapi juga dapat dijadikan pedoman oleh pemerintah kabupaten/kota dalam menyusun peraturan daerah maupun produk hukum lainnya di daerah masing-masing.

Substansi pasal ini mengandung makna bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Timur berupaya membangun keseragaman standar normatif dan prosedural dalam pembentukan peraturan di seluruh wilayahnya, tanpa mengurangi kewenangan otonomi daerah kabupaten/kota. Pedoman yang diberikan oleh peraturan daerah provinsi ini bersifat komplementer (pelengkap) terhadap ketentuan nasional yang diatur oleh Pemerintah Pusat, seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya.

Lebih lanjut, pada ayat berikutnya dijelaskan bahwa bagi pemerintah kabupaten/kota yang belum memiliki peraturan daerah khusus tentang pembentukan produk hukum daerah, ketentuan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur ini dapat dijadikan acuan tambahan dalam melaksanakan fungsi pembentukan hukum daerah. Dengan demikian, pasal ini berfungsi sebagai instrumen normatif pengisi kekosongan hukum (legal vacuum), agar proses pembentukan produk hukum di kabupaten/kota tetap memiliki dasar hukum yang jelas, meskipun belum ada pengaturan tersendiri di daerah tersebut.

Selain itu, Pasal 116 juga memberikan solusi terhadap kekaburan (vagueness) atau ketidakjelasan mekanisme yang mungkin terdapat dalam peraturan daerah kabupaten/kota yang sudah ada. Apabila dalam pelaksanaannya ditemukan norma yang tidak lengkap, tidak sinkron, atau belum mengatur secara rinci mekanisme pembentukan produk hukum, maka pemerintah kabupaten/kota dapat merujuk pada Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur ini sebagai dasar hukum operasional untuk mengatasi kekosongan atau kekaburan tersebut.

Ketentuan ini sejalan dengan asas sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, serta memperkuat prinsip integrasi sistem hukum nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dengan demikian, keberadaan Pasal 116 memastikan bahwa di seluruh wilayah Jawa Timur terdapat keseragaman mekanisme pembentukan hukum daerah yang berkualitas, tanpa meniadakan karakteristik dan kebutuhan lokal dari masing-masing kabupaten/kota.

Secara konseptual, pasal ini juga mencerminkan fungsi koordinatif Pemerintah Provinsi dalam kerangka desentralisasi asimetris, yaitu memberikan arah dan dukungan normatif terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat kabupaten/kota. Pendekatan ini tidak bermaksud membatasi kewenangan daerah, melainkan mendorong

terciptanya tata kelola hukum daerah yang lebih tertib, efisien, dan berkesinambungan dengan kebijakan hukum provinsi dan nasional.

Dengan demikian, Pasal 116 merupakan bentuk penegasan peran fasilitatif dan pembinaan hukum oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, yang berorientasi pada peningkatan kualitas regulasi daerah serta memperkuat posisi hukum kabupaten/kota dalam penyusunan produk hukum yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

## **BAB IV**

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

Aturan pembentukan hukum di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan adalah dokumen tertulis yang memiliki kekuatan hukum secara umum dan dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang agar menjadi hukum yang sah. Ada tiga dasar yang diperlukan agar hukum dapat berfungsi secara baik yaitu dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis. Setiap pembuat peraturan perundangan berharap bahwa kaidah yang terkandung dalam peraturan tersebut sah secara hukum dan efektif diterima oleh masyarakat dalam jangka waktu yang lama.

Mengacu pada Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimana norma tersebut mengatur yaitu dalam membentuk peraturan perundang-undangan (termasuk dalam hal ini adalah Perda) diharuskan untuk berdasar pada asas pembentukan antara lain:

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan pembentuk yang tepat
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
6. Kejelasan rumusan
7. Keterbukaan

Selanjutnya untuk membentuk peraturan perundang- undangan yang baik harus memiliki 3 (tiga) landasan yaitu: landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis.<sup>40</sup> Demikian juga pembentukan Peraturan

---

<sup>40</sup> Sri Wahyuni Laia dan Sodialman Daliwu, 2022, *Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Bersifat Demokratis di Indonesia*,

Daerah Kabupaten tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah didasarkan tiga landasan tersebut yang akan diuraikan secara lebih jelas.

#### **4.1. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah berangkat dari hakikat bahwa hukum merupakan instrumen fundamental untuk mewujudkan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan masyarakat.<sup>41</sup> Hukum, dalam pandangan filsafat, tidak hanya dipahami sebagai sekumpulan norma yang memaksa, tetapi juga sebagai manifestasi nilai-nilai moral dan etika yang hidup di tengah masyarakat. Dengan demikian, pembentukan produk hukum daerah harus berpijak pada nilai-nilai luhur yang bersumber dari Pancasila sebagai dasar negara, sekaligus sebagai sumber dari segala sumber hukum nasional.

Nilai-nilai Pancasila memberikan arah dan ruh terhadap setiap proses pembentukan hukum.<sup>42</sup> Sila *Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia* mengamanatkan bahwa hukum harus menjadi alat untuk menyeimbangkan hak dan kewajiban warga negara, sementara sila *Kemanusiaan yang Adil dan Beradab* menekankan pentingnya penghormatan terhadap martabat manusia dalam setiap kebijakan hukum. Artinya, produk hukum daerah tidak boleh hanya menjadi hasil prosedural formal semata, tetapi harus mencerminkan nilai-nilai keadilan substantif yang dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Filosofi dasar dari pembentukan hukum daerah juga bersumber dari semangat desentralisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945, yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan

---

Jurnal Education and Development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, Vol. 10 No. 1, hal. 551.

<sup>41</sup> Ketut Bobby Suryawan, 2025, *Memahami Fungsi dan Tujuan Hukum dalam Pengantar Ilmu Hukum*, Konsensus: Jurnal Ilmu Pertahanan, Hukum dan Ilmu Komunikasi, Vol. 2 No. 3, hal. 226.

<sup>42</sup> Edy Syahputra Sihombing *et. all.*, 2025, *Pancasila sebagai Landasan Filosofis Hukum Negara Indonesia: Refleksi di tengah Carut-marut Permasalahan Hukum di Indonesia*, Jurnal Sosial Humaniora Vol. 5 No. 1, hal. 18.

mengurus urusan pemerintahan sendiri. Otonomi daerah bukan hanya mekanisme administratif, melainkan wujud pengakuan terhadap keragaman sosial, budaya, dan geografis Indonesia.<sup>43</sup> Oleh karena itu, hukum daerah harus lahir dari kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat, bukan semata-mata replikasi dari kebijakan pusat.

Lebih jauh, landasan filosofis ini menekankan bahwa hukum berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) dan sekaligus sebagai cermin moral masyarakat.<sup>44</sup> Dalam konteks ini, pembentukan produk hukum daerah hendaknya mempertimbangkan nilai-nilai lokal (*local wisdom*), partisipasi masyarakat, serta keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan sosial.

Dengan demikian, filosofi dasar dari Raperda ini adalah menghadirkan sistem pembentukan hukum daerah yang tidak hanya sah secara yuridis, tetapi juga bermakna secara etik dan sosial. Produk hukum daerah diharapkan menjadi instrumen yang hidup, tumbuh dari nilai-nilai kemanusiaan, serta mampu membangun tatanan pemerintahan daerah yang demokratis, inklusif, dan berkeadilan.

#### **4.2. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis berpijak pada realitas sosial yang menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk memperkuat tata kelola pembentukan hukum di tingkat daerah. Secara empiris, berbagai daerah di Indonesia, termasuk di Jawa Timur, masih menghadapi tantangan dalam menciptakan produk hukum yang berkualitas, harmonis, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Banyak produk hukum daerah yang secara formal sah, namun tidak efektif diimplementasikan karena tidak berakar pada kondisi sosial masyarakat setempat.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Iwan Henri Kusnadi, 2020, *Implikasi, Urusan dan Prospek Otonomi Daerah*, Kebijakan: Jurnal Ilmu Administrasi Vol. 11 No. 1, hal. 41.

<sup>44</sup> Rasji, William Chandra dan Marcellius Kirana Hamonangan, 2025, *Hukum Sebagai Alat Rekayasa Sosial: Gagasan Roscoe Pound dan Relevansinya bagi Reformasi Hukum di Indonesia*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol. 5 No.10.

<sup>45</sup> *Op. Cit.*, *Urgensi Partisipasi...*,

Dalam konteks masyarakat daerah yang dinamis, kompleksitas sosial, ekonomi, dan budaya menuntut hadirnya produk hukum yang adaptif dan partisipatif. Oleh karena itu, kehadiran peraturan daerah ini menjadi sangat penting sebagai pedoman agar proses pembentukan hukum daerah lebih terarah, konsisten, dan dapat dipertanggungjawabkan secara sosial. Masyarakat kini semakin menuntut keterbukaan dan akuntabilitas dalam setiap proses kebijakan publik, termasuk dalam pembentukan peraturan daerah.<sup>46</sup>

Dari sisi sosiologis, pembentukan produk hukum daerah yang baik akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah. Sebaliknya, jika produk hukum disusun tanpa partisipasi masyarakat, sering kali menimbulkan resistensi sosial atau bahkan ketidakpatuhan hukum.<sup>47</sup> Oleh karena itu, peraturan daerah ini memiliki peran strategis dalam membangun budaya hukum yang sehat di daerah yaitu budaya yang mendorong masyarakat tidak hanya patuh terhadap hukum, tetapi juga merasa memiliki hukum tersebut karena dilibatkan dalam proses pembentukannya.

Landasan sosiologis ini juga mengakui bahwa setiap daerah memiliki kekhasan dan karakteristik sosial yang berbeda. Banyuwangi, misalnya, memiliki potensi sosial, budaya, dan ekonomi yang beragam, sehingga diperlukan instrumen hukum daerah yang mampu mengakomodasi keberagaman tersebut tanpa mengabaikan prinsip persatuan dan kesetaraan. Dengan pedoman pembentukan hukum yang jelas, pemerintah daerah dapat menghasilkan regulasi yang sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat dan mendukung pembangunan daerah yang berkelanjutan.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Hasyim Asyari, 2017, *Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah)*, REFLEKSI HUKUM: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2 No. 1, hal. 84.

<sup>47</sup> Eko Rinaldo Damanik, Thea Farina, Satriya Nugraha, 2025, *Krisis Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia: Problematika Hak Konstitusional dan Pengabaian Aspirasi Rakyat*, INNOVATIVE: Journal of Social Science Research Vol. 5 No. 2.

<sup>48</sup> *Op. Cit.*, *Mekanisme Pembentukan...*, hal. 221.

Dengan demikian, secara sosiologis, pembentukan Raperda ini merupakan bentuk jawaban atas kebutuhan masyarakat terhadap produk hukum yang adil, transparan, dan berdaya guna. Ia mencerminkan perwujudan prinsip partisipatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah serta menjadi upaya konkret membangun hubungan yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat melalui instrumen hukum yang responsif dan inklusif.

#### **4.3. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis atau landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid* atau *competentie*) dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum yang terdapat dalam ketentuan yang lebih tinggi. Dari segi kewenangan landasan yuridis dapat ditinjau dari apakah ada kewenangan seorang pejabat atau badan yang mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sangat perlu, mengingat sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan atau pejabat yang tidak memiliki kewenangan maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum (*neitige*).<sup>49</sup>

Kemudian, berkaitan dengan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan maka harus berdasarkan asas sinkronisasi baik vertikal maupun horisontal.<sup>50</sup> Disamping itu juga harus diperhatikan asas-asas lain seperti asas *Lex Specialist Derogat legi Generali*, asas yang kemudian mengesampingkan yang terdahulu dan lain sebagainya. Untuk materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta memuat

---

<sup>49</sup> Imam Asmarudin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Daerah (Kajian Terhadap Peran Badan Legislasi Daerah)*, (Brebek: Diya Media Group, 2020), hal. 87.

<sup>50</sup> *Ibid.* Hal. 152.

kondisi khusus daerah dan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Landasan yuridis bersumber dari sistem hukum nasional yang memberikan legitimasi dan kerangka hukum bagi daerah dalam membentuk regulasi. Secara hierarkis, dasar hukum tertinggi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Ketentuan ini memberikan dasar konstitusional bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya untuk membentuk peraturan daerah.

Kemudian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730). Ketentuan tersebut sebagai landasan kewilayahan dalam konteks daerah.

Di sisi lain, pembentukan hukum daerah juga harus mengikuti ketentuan dalam 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 13 Tahun 2022 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 1443, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801). Undang-undang tersebut menetapkan asas, tata cara, dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan agar tercipta keseragaman dan keterpaduan dalam sistem hukum nasional.

Selanjutnya, dasar hukum yang lebih operasional diatur dalam 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

beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856) yang menjabarkan kewenangan daerah serta prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah. Undang-undang ini menegaskan bahwa daerah memiliki hak untuk mengatur urusan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan dan potensi lokal, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah.

Selanjutnya, pengaturan tentang administrasi pemerintahan juga menjadi landasan yuridis yang perlu digunakan. Pengaturan tersebut ternormakan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856). Ketentuan atau norma tersebut menjadi acuan bagi pemerintah untuk menciptakan tertib penyelenggaraan pemerintahan, kepastian hukum, mencegah penyalahgunaan wewenang, dan menjamin akuntabilitas. Undang-undang ini juga bertujuan memberikan perlindungan hukum bagi warga negara dan aparatur pemerintah, memastikan pelayanan yang lebih baik, serta menjadi landasan hukum dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Selain itu, secara teknis, pedoman pembentukan hukum daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana diubah dengan Permendagri 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). Ketentuan ini menjadi acuan utama bagi pemerintah daerah dalam menyusun, membahas, dan menetapkan produk hukum, baik berupa peraturan daerah, peraturan kepala daerah, maupun keputusan kepala daerah.

Dengan adanya landasan yuridis ini, Raperda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah memiliki posisi strategis sebagai instrumen hukum yang memperkuat sistem legislasi di daerah agar selaras dengan norma, standar, dan prosedur hukum nasional. Peraturan ini juga diharapkan mampu mengisi kekosongan hukum di tingkat daerah, menyelesaikan kekaburan norma, serta memastikan bahwa seluruh produk hukum daerah memiliki legitimasi, kepastian hukum, dan dapat diimplementasikan secara efektif sesuai dengan prinsip *good governance* dan supremasi hukum.

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

**5.1 Sasaran yang akan diwujudkan**

Naskah Akademik berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi yang akan dibentuk tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang produk hukum yang menjadi instrumen utama bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah, yang bertujuan kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Sasaran utama yang ingin dicapai melalui kebijakan ini meliputi beberapa aspek berikut:

1. Terwujudnya Kepastian dan Keseragaman Hukum, dengan adanya standar baku dalam proses legislasi daerah.
2. Menjamin Kualitas Materi Muatan setiap Produk Hukum Daerah, yang berbasis pada kajian yang mendalam dan analisis yang komprehensif.
3. Terjaminnya Kesesuaian dan Keselarasan (harmonisasi) dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta antar-peraturan di tingkat daerah.
4. Optimalisasi Partisipasi Publik yang transparan dan bermakna dalam seluruh tahapan pembentukan peraturan.
5. Penciptaan Efisiensi dan Efektivitas dalam proses pembentukan peraturan, sehingga mendukung percepatan pembangunan daerah.
6. Penguatan Akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*good governance*).

## 5.2 Arah dan Jangkauan Pengaturan

Arah pengaturan dari kebijakan ini bersifat komprehensif dan transformatif, dengan fokus pada:

1. Penataan Sistem Legislasi Daerah: Mengubah proses pembentukan produk hukum dari yang bersifat *ad-hoc* dan reaktif menjadi terencana, sistematis, dan terintegrasi dalam satu kerangka kerja yang jelas.
2. pedoman yang mengatur bagaimana seluruh Produk Hukum Daerah harus dibentuk.
3. Pembuatan peraturan yang berorientasi pada *output* menuju *outcome* (peraturan yang berkualitas, efektif, dan benar-benar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat).

Jangkauan pengaturan Pembentukan Produk Hukum Daerah dirancang untuk mencakup seluruh prosedur sebuah Produk Hukum Daerah, mulai dari sebelum dibentuk hingga setelah berlaku. Ruang lingkupnya meliputi:

1. Pengaturan tentang Proses (Tata Cara Pembentukan)
  - a. Perencanaan: Mekanisme penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda), termasuk kriteria dan prioritas pengusulan.
  - b. Penyusunan: Tahapan penyiapan Raperda, kewajiban penyusunan Naskah Akademik, metode konsultasi dan harmonisasi, serta tata cara perencanaan teknik penyusunannya.
  - c. Pembahasan: Prosedur baku untuk pembahasan Raperda di DPRD, termasuk mekanisme pembentukan Panitia Kerja (Panja), jadwal, dan metode pembahasan.
  - d. Pengundangan: Ketentuan tentang penandatanganan, pengesahan, dan publikasi Perda yang telah disetujui bersama.
2. Pengaturan tentang Subjek Hukum dan Kelembagaan
  - a. Peran dan Tanggung Jawab
  - b. Koordinasi
3. Pengaturan tentang Standar Dan Kriteria

- a. Standar Teknis: Menetapkan pedoman baku untuk sistematika, format, dan penggunaan bahasa hukum yang jelas, konsisten, dan mudah dipahami.
  - b. Kriteria Materi Muatan: Menjamin bahwa setiap materi muatan telah memenuhi kriteria kelayakan, seperti telah melalui Analisis Dampak Regulasi (RIA), tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan memiliki kejelasan anggaran.
4. Pengaturan tentang Partisipasi Publik
- a. Mekanisme Keterbukaan: Mengatur bentuk, metode, dan tahapan partisipasi masyarakat (seperti konsultasi publik, dengar pendapat, dan penyebarluasan rancangan) yang tidak hanya bersifat formal, tetapi juga substantif.
  - b. Akses Informasi: Menjamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi mengenai Raperda yang sedang disusun.
5. Pengaturan tentang Evaluasi Dan Sinkronisasi
- a. Evaluasi
 

Merupakan mekanisme untuk melakukan peninjauan kembali terhadap Produk Hukum Daerah yang sudah berlaku untuk menilai efektivitasnya dan kebutuhan akan perubahan atau pencabutan.
  - b. Sinkronisasi
 

Melakukan penyesuaian dan harmonisasi dengan dinamika peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.

### **5.3 Ruang Lingkup Materi**

#### **5.3.1 Ruang lingkup peraturan daerah**

Naskah Akademik berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi yang akan dibentuk tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah antara lain:

- a. Produk Hukum Daerah;
- b. Perencanaan Produk Hukum Daerah Berbentuk Peraturan;

- c. Penyusunan Produk Hukum Daerah Berbentuk Peraturan;
- d. Penyusunan Produk Hukum Daerah Berbentuk Penetapan;
- e. Pembahasan Produk Hukum Daerah;
- f. Fasilitasi, Evaluasi, dan Klarifikasi;
- g. Nomor Register;
- h. Penetapan, Penomoran, Pengundangan, dan Autentifikasi;
- i. Penyebarluasan;
- j. Peraturan Pelaksanaan atas Peraturan Daerah
- k. Partisipasi Masyarakat.

### **5.3.1 Materi Yang Diatur**

#### 1. PRODUK HUKUM DAERAH BERBENTUK:

- a. peraturan;

Produk hukum daerah berbentuk peraturan terdiri atas:

- 1. Perda;
- 2. Peraturan Bupati; dan
- 3. Peraturan DPRD.

- b. penetapan

Produk hukum daerah berbentuk penetapan terdiri atas:

- a. keputusan Bupati;
- b. keputusan DPRD;
- c. keputusan Pimpinan DPRD; dan
- d. keputusan Badan Kehormatan DPRD.

#### 2. PERENCANAAN PRODUK HUKUM DAERAH BERBENTUK PERATURAN

##### 2.1 Perencanaan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Perencanaan rancangan Perda meliputi kegiatan:

- 1. penyusunan Propemperda;
- 2. perencanaan penyusunan rancangan Perda kumulatif terbuka; dan
- 3. perubahan Propemperda.

lingkup perencanaan Peraturan Daerah (Perda) dan tata cara penyusunan Program Legislasi Daerah (Propemperda) di lingkungan Pemerintah Daerah.

1. Ruang Lingkup Perencanaan Rancangan Peraturan Daerah

Perencanaan rancangan Peraturan Daerah (Perda) merupakan suatu proses yang memiliki cakupan kegiatan yang jelas dan terstruktur. Ruang lingkungannya secara formal meliputi tiga kegiatan utama, yaitu:

a. Penyusunan Program Legislasi Daerah

(Propemperda) sebagai dokumen perencanaan induk;

(1) Penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah dikordinasikan oleh Kepala Bagian Hukum.

(2) Penyusunan Propemperda dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

(3) Instansi vertikal terkait terdiri atas:

a. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau

b. instansi vertikal terkait sesuai dengan:

1) kewenangan;

2) materi muatan; atau

3) kebutuhan.

(4) Hasil penyusunan Propemperda diajukan oleh Kepala Bagian Hukum kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

(5) Bupati menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD.

b. Perencanaan penyusunan rancangan Perda dalam bentuk daftar kumulatif terbuka yang

memungkinkan adanya penambahan materi di luar program utama; dan

- c. Perubahan terhadap Propemperda yang telah ditetapkan, sebagai mekanisme penyesuaian terhadap dinamika dan kebutuhan hukum daerah.

## 2. Tata Cara Dan Mekanisme Penyusunan Propemperda Di Lingkungan Pemerintah Daerah

Proses penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah dilaksanakan melalui mekanisme yang telah diatur secara hierarkis dan prosedural. Berdasarkan mandat yang diberikan, Bupati sebagai kepala daerah bertindak sebagai penanggung jawab utama dengan menugaskan secara formal kepada Pimpinan Perangkat Daerah untuk melaksanakan penyusunan Propemperda. Secara operasional, seluruh proses penyusunan dikoordinasikan oleh Kepala Bagian Hukum sebagai koordinator utama.

Dalam pelaksanaannya, proses penyusunan ini bersifat inklusif dan kolaboratif dengan mengikutsertakan instansi vertikal terkait, yang terdiri atas:

- a. Instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
- b. Instansi vertikal lain yang relevan berdasarkan pertimbangan kewenangan, materi muatan, atau kebutuhan substantif.

Setelah proses penyusunan selesai, hasil akhir Propemperda diajukan melalui jalur prosedural yang tetap, dimana Kepala Bagian Hukum bertugas mengajukan dokumen tersebut kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Selanjutnya, Bupati menyampaikan hasil penyusunan Propemperda kepada Badan

Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) melalui Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sehingga memastikan terjadinya harmonisasi dan sinergi antara eksekutif dan legislatif dalam perencanaan pembentukan peraturan daerah.

### 3. TATA CARA PENYUSUNAN PROPEMPERDA DI LINGKUNGAN DPRD

Penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD dikordinasikan oleh Bapemperda yang diatur dalam Peraturan DPRD. Penyusunan Program Legislasi Daerah (Propemperda) dilaksanakan secara kolaboratif antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah, mencerminkan prinsip checks and balances dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Propemperda memuat daftar rancangan Peraturan Daerah (Perda) yang disusun berdasarkan landasan substantif yang komprehensif, meliputi: perintah ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta aspirasi masyarakat daerah yang berkembang. Setiap rancangan Perda dalam daftar tersebut wajib dilengkapi dengan Keterangan Konsepsi yang memuat penjelasan mendetail mengenai latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran serta lingkup pengaturan, dan jangkauan serta arah pengaturan.

Propemperda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dengan berpedoman pada skala prioritas yang ditetapkan secara bersama oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) dan Bagian Hukum. Penetapan skala prioritas ini menggunakan kriteria yang selaras dengan dasar substantif penyusunan Propemperda. Proses penyusunan dan penetapannya wajib dilaksanakan setiap tahun sebelum pembahasan Rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), guna menjamin keselarasan antara agenda legislasi dan prioritas fiskal

daerah. Sebagai bentuk pertanggungjawaban dan keberlanjutan, penyusunan Propemperda tahun berjalan harus mempertimbangkan realisasi Propemperda tahun sebelumnya, dengan membatasi penambahan jumlah rancangan Perda baru paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah yang ditetapkan pada tahun sebelumnya.

Untuk mengakomodir dinamika kebutuhan hukum daerah, Propemperda dapat memuat Daftar Kumulatif Terbuka. Daftar ini terutama terdiri atas rancangan Perda yang diperlukan sebagai akibat dari putusan Mahkamah Agung dan hal-hal yang terkait dengan APBD. Selain itu, Propemperda juga dapat memuat daftar kumulatif terbuka untuk materi penataan Kecamatan serta penataan Kelurahan/Desa, yang memungkinkan fleksibilitas dalam merespons perkembangan di tingkat wilayah administrasi terkecil.

Setelah ditetapkan, Propemperda dapat mengalami perubahan yang diajukan oleh DPRD dan/atau Bupati. Perubahan tersebut dapat berupa penambahan atau penghapusan rancangan Perda dari daftar yang telah ditetapkan. Penambahan rancangan Perda di luar Propemperda hanya dapat dilakukan dalam keadaan tertentu yang bersifat darurat dan mendesak, seperti untuk mengatasi keadaan luar biasa, konflik, atau bencana alam; menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain; mengatasi keadaan tertentu lainnya yang disepakati oleh Bapemperda dan Bagian Hukum; atau akibat perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang diterbitkan setelah Propemperda ditetapkan. Setiap usul penambahan wajib dilengkapi dengan Keterangan Konsepsi yang lengkap. Sementara itu, penghapusan rancangan Perda dari Propemperda hanya dapat dilakukan berdasarkan alasan hukum yang kuat, seperti pencabutan atau pembatalan materi muatan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya oleh pejabat atau badan yang berwenang, atau putusan Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung yang membatalkan dasar hukum tersebut, serta

jika rancangan Perda tersebut telah ditetapkan menjadi Perda pada tahun sebelumnya. Penetapan Propemperda berlaku secara mutatis mutandis terhadap penetapan Perubahan Propemperda.

#### 4. PERENCANAAN PENYUSUNAN PERATURAN BUPATI DAN PERATURAN DPRD

Perencanaan penyusunan Peraturan Bupati merupakan manifestasi dari kewenangan dan disusun dengan mempertimbangkan kebutuhan spesifik instansi pemerintah daerah. Proses perencanaan ini secara substantif harus berlandaskan pada dua pijakan hukum utama, yaitu adanya perintah eksplisit dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dilaksanakan berdasarkan kewenangan atributif yang dimiliki. Secara prosedural, perencanaan tersebut ditetapkan secara formal dengan Keputusan Pimpinan Perangkat Daerah yang berlaku untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, dengan mempertimbangkan kemungkinan adanya perubahan sepanjang tahun berjalan sesuai dengan dinamika kebutuhan hukum daerah. Untuk memastikan konsistensi dan kepastian hukum, pengaturan lebih lanjut mengenai mekanisme perencanaan pembentukan Peraturan Bupati diatur secara komprehensif dalam Peraturan Bupati tersendiri.

Inisiatif perencanaan penyusunan Peraturan DPRD dapat berasal dari berbagai entitas di dalam lembaga perwakilan rakyat daerah tersebut, mencakup perorangan (Anggota DPRD), unit kerja (komisi), kolaborasi antarunit (gabungan komisi), atau secara kelembagaan melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda). Usulan rencana penyusunan tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD melalui mekanisme administratif yang ditentukan, yaitu melalui Sekretaris DPRD. Setiap usulan yang diajukan wajib dilengkapi dengan dokumen konseptual yang memuat pokok-pokok pikiran, sasaran yang ingin dicapai, serta gambaran awal mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan

DPRD yang diusulkan. Seluruh usulan yang memenuhi kelayakan kemudian dikonsolidasikan dan ditetapkan menjadi Program Pembentukan Peraturan DPRD dengan Keputusan Pimpinan DPRD. Program ini memiliki masa berlaku 1 (satu) tahun dan bersifat dinamis, yang memungkinkan dilakukan perubahan. Penetapan keputusan ini harus dilakukan sebelum ditetapkannya Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), guna menjamin keselarasan antara agenda regulasi legislatif dengan kerangka anggaran daerah.

## 5. PENYUSUNAN PRODUK HUKUM DAERAH BERBENTUK PERATURAN

### a. Penyusunan Rancangan Perda

Penyusunan produk hukum daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) dilaksanakan dengan berpedoman secara ketat pada Program Legislasi Daerah (Propemperda) sebagai dokumen perencanaan induk. Inisiatif penyusunan rancangan Perda dapat bersumber dari dua entitas utama, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai representasi legislatif atau dari Bupati sebagai kepala daerah eksekutif. Dalam perkembangan metode legislasi, penggunaan pendekatan omnibus law dalam penyusunan rancangan Perda diperkenankan, dengan syarat bahwa penerapan metode tersebut harus ditetapkan secara eksplisit dalam dokumen perencanaan hukum daerah untuk menjamin kepastian dan transparansi.

### b. Ruang Lingkup dan Obyek Materi Muatan Perda

Perda memuat materi muatan utama yang meliputi penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi muatan utama tersebut, Perda dapat memuat materi muatan lokal yang bersifat spesifik sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi. Obyek pengaturan Perda mencakup kewenangan daerah yang bersifat substantif, meliputi kewenangan yang secara geografis, administratif, dan fungsional berada dalam wilayah daerah, serta kewenangan yang pengelolaannya lebih efisien apabila dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

c. Pengaturan Sanksi dan Penerapan Metode Omnibus

Untuk menjamin efektivitas penegakan hukum, Perda dapat memuat ketentuan mengenai sanksi yang bersifat komprehensif. Sanksi tersebut meliputi pembebanan biaya paksaan penegakan hukum kepada pelanggar, ancaman pidana denda dengan batas maksimal Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah), serta ancaman pidana lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain sanksi pidana, Perda juga dapat memuat sanksi administratif yang bersifat progresif, mulai dari teguran lisan dan tertulis, penghentian kegiatan, pencabutan izin, denda administratif, hingga sanksi administratif lainnya yang bertujuan mengembalikan pada keadaan semula.

d. Konsep dan Implikasi Hukum Metode Omnibus

Metode omnibus didefinisikan sebagai metode penyusunan peraturan perundang-undangan yang bersifat komprehensif dengan memuat materi muatan baru, mengubah berbagai ketentuan yang saling terkait dari beberapa peraturan sejenis, dan/atau mencabut serta menggabungkan beberapa peraturan ke dalam satu peraturan untuk mencapai tujuan legislasi tertentu. Ciri utama dari peraturan yang dibentuk dengan metode omnibus adalah bahwa materi muatan di dalamnya hanya dapat diubah atau dicabut melalui mekanisme perubahan atau pencabutan terhadap peraturan omnibus itu sendiri, sehingga menciptakan konsolidasi dan kesatuan sistem hukum yang lebih terpadu.

## 6. PENYUSUNAN PENJELASAN ATAU KETERANGAN DAN/ATAU NASKAH AKADEMIK

Setiap pemrakarsa Rancangan Perda wajib melengkapi dokumennya dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik sebagai dasar substantif. Untuk Rancangan Perda yang berasal dari inisiatif Bupati, penyusunan dokumen pendukung ini menjadi tanggung jawab Pimpinan Perangkat Daerah dengan melibatkan secara aktif Kepala Bagian Hukum. Sementara untuk Rancangan Perda yang berasal dari DPRD, penyusunannya dilaksanakan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda dengan koordinasi oleh Bapemperda. Proses penyusunan Naskah Akademik oleh kedua entitas ini dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian di bidang hukum serta pihak ketiga yang memiliki kompetensi dan keahlian spesifik sesuai dengan materi muatan Rancangan Perda.

Terdapat diferensiasi dalam penggunaan jenis dokumen pendukung berdasarkan karakteristik Rancangan Perda. Penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan dapat digunakan khusus untuk Rancangan Perda mengenai APBD, pencabutan Perda, atau perubahan Perda yang bersifat terbatas. Di luar ketiga jenis tersebut, setiap Rancangan Perda wajib disertai dengan Naskah Akademik yang disusun sesuai dengan teknik penyusunan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Proses penyusunan kedua jenis dokumen pendukung ini wajib mengikutsertakan peneliti, tim ahli, atau kelompok pakar untuk menjamin kualitas akademik, dan hasilnya digunakan sebagai pedoman utama dalam penyusunan Rancangan Perda.

Bagian Hukum memiliki peran strategis dalam melakukan penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Perda yang diterima dari Perangkat Daerah. Proses penyelarasan ini mencakup aspek sistematika dan materi muatan, dilaksanakan melalui forum rapat penyelarasan yang mengikutsertakan seluruh pemangku kepentingan

terkait. Secara khusus, Perangkat Daerah yang melaksanakan fungsi penelitian dan pengembangan daerah diikutsertakan dalam proses ini, dengan bentuk kontribusi yang dapat berupa masukan tertulis dan/atau tanggapan secara lisan selama rapat penyelarasan berlangsung.

Setelah proses penyelarasan selesai dilaksanakan, Kepala Bagian Hukum melalui Sekretaris Daerah menyampaikan kembali Naskah Akademik Rancangan Perda yang telah diselaraskan kepada Perangkat Daerah pemrakarsa. Penyampaian ini disertai dengan penjelasan komprehensif mengenai hasil penyelarasan yang telah dilakukan, sehingga memastikan terjadinya proses harmonisasi dan peningkatan kualitas substantif sebelum Rancangan Perda diproses lebih lanjut dalam tahapan legislasi berikutnya.

#### 7. PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI LINGKUNGAN PEMERINTAH DAERAH

Bupati sebagai penanggung jawab utama memerintahkan Perangkat Daerah pemrakarsa untuk menyusun rancangan Perda dengan berpedoman pada Program Legislasi Daerah (Propemperda). Untuk menjamin kualitas substantif dan teknis, Bupati membentuk Tim Penyusun Rancangan Perda melalui Keputusan Bupati yang keanggotaannya bersifat inklusif, meliputi Bupati, Sekretaris Daerah, Perangkat Daerah pemrakarsa dan terkait, Bagian Hukum, serta perancang peraturan perundang-undangan. Tim ini dapat diperkuat dengan melibatkan instansi vertikal terkait dan akademisi, dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh Pimpinan Perangkat Daerah pemrakarsa dengan tetap mempertahankan tanggung jawab substantif atas materi muatan rancangan Perda.

Dalam melaksanakan tugasnya, Tim Penyusun berwenang mengundang peneliti dan tenaga ahli dari perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan kompleksitas materi yang diatur. Secara struktural, Ketua Tim wajib melaporkan

perkembangan dan permasalahan dalam penyusunan kepada Sekretaris Daerah untuk mendapatkan arahan dan keputusan strategis. Setelah proses penyusunan selesai, rancangan Perda yang dihasilkan harus diberi paraf koordinasi oleh Ketua Tim dan Pimpinan Perangkat Daerah pemrakarsa sebelum disampaikan kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah untuk tahap pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.

Sekretaris Daerah mendelegasikan kewenangan kepada Kepala Bagian Hukum untuk mengoordinasikan proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda dengan melibatkan instansi vertikal bidang hukum, peneliti, dan pakar terkait. Hasil harmonisasi kemudian disampaikan kembali oleh Sekretaris Daerah kepada Perangkat Daerah pemrakarsa dan perangkat daerah terkait untuk memperoleh paraf persetujuan pada setiap halaman rancangan Perda. Rancangan Perda yang telah lengkap persetujuannya disampaikan kepada Bupati, dengan kewajiban ketua tim untuk memaparkan konsep akhir rancangan Perda yang akan disampaikan kepada DPRD.

Bupati menyampaikan rancangan Perda secara resmi kepada Pimpinan DPRD untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut. Pengajuan ini dilengkapi dengan dokumen pendukung yang lengkap berupa penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Untuk menjamin konsistensi dan kepastian hukum, pengaturan lebih lanjut mengenai teknis penyusunan rancangan Perda di lingkungan Pemerintah Kabupaten diatur secara khusus dalam Peraturan Bupati.

#### 8. PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI LINGKUNGAN DPRD

Rancangan Perda yang berasal dari DPRD dapat diusulkan oleh berbagai entitas internal dewan, meliputi anggota perorangan, komisi, gabungan komisi, atau Badan Pembentukan Peraturan Daerah

(Bapemperda). Untuk menangani penyusunan rancangan Perda yang kompleks, DPRD berwenang membentuk Panitia Khusus (Pansus) yang memiliki masa kerja maksimal 1 (satu) tahun. Dalam hal Pansus tidak dapat menyelesaikan tugasnya dalam waktu yang ditentukan, kewenangan penyusunan beralih secara otomatis kepada Bapemperda untuk melanjutkan proses legislasi.

Setiap usulan rancangan Perda harus disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD dengan melampirkan dokumen pendukung yang terdiri atas penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Penjelasan atau keterangan tersebut wajib memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, dilengkapi dengan daftar nama dan tanda tangan pengusul. Naskah Akademik yang disertakan harus telah melalui proses pengkajian dan penyelarasan dengan melibatkan Bapemperda serta dapat mengikutsertakan peneliti dan/atau tim ahli. Secara administratif, Sekretariat DPRD memberikan nomor pokok kepada setiap rancangan Perda yang diajukan.

Pimpinan DPRD menugaskan Bapemperda untuk melakukan pengkajian mendalam terhadap rancangan Perda yang diajukan, dengan fokus pada aspek pengharmonisasian, pembulatan, dan pematangan konsepsi. Apabila dalam proses pengkajian ditemukan ketidaksesuaian dengan tujuan harmonisasi, Bapemperda berwenang mengembalikan rancangan Perda kepada pengusul melalui Pimpinan DPRD disertai alasan pengembalian dan indikasi perbaikan yang diperlukan. Pengusul kemudian melakukan perbaikan dengan berkoordinasi bersama Bapemperda sebelum menyampaikan kembali hasil perbaikan melalui mekanisme yang berlaku.

Hasil pengkajian Bapemperda disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada seluruh anggota dewan paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum dilaksanakannya rapat paripurna. Dalam rapat paripurna, pengusul memberikan penjelasan substantif diikuti dengan pemberian pandangan oleh fraksi dan anggota DPRD lainnya, serta diakhiri

dengan jawaban dari pengusul atas berbagai pandangan yang disampaikan. Rapat paripurna kemudian mengambil keputusan final yang dapat berupa persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan. Untuk rancangan Perda yang disetujui dengan perubahan, Pimpinan DPRD menugaskan komisi, gabungan komisi, Bapemperda, atau Pansus untuk melakukan penyempurnaan sebelum disampaikan kepada Bupati untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut, dengan tetap melampirkan dokumen pendukung yang lengkap. Pengaturan lebih lanjut mengenai teknis penyusunan rancangan Perda di lingkungan DPRD diatur secara khusus dalam Peraturan DPRD

#### 9. PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN BUPATI

Penyusunan Peraturan Bupati dilaksanakan berdasarkan prinsip perencanaan yang terstruktur, Proses inisiasi dan penyusunannya menjadi kewenangan serta tanggung jawab Pimpinan Perangkat Daerah, yang bertindak sebagai pemrakarsa utama dalam mempersiapkan rancangan Peraturan Bupati. Pendekatan ini menjamin bahwa setiap produk hukum tingkat daerah memiliki dasar perencanaan yang jelas dan sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan.

Peraturan Bupati memuat materi muatan yang berfungsi sebagai instrumen pelaksana dari ketentuan yang lebih tinggi, dengan ruang lingkup substantif yang meliputi: pertama, materi sebagai peraturan pelaksana yang diperlukan untuk mengimplementasikan Peraturan Daerah (Perda); kedua, materi yang bersumber dari kuasa atau perintah eksplisit peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau ketiga, materi yang didasarkan pada kewenangan atributif Bupati sebagai kepala daerah. Konfigurasi ini menjamin keselarasan hierarkis dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Dalam proses penyusunan rancangan Peraturan Bupati, diwajibkan adanya keterlibatan secara aktif dari perancang peraturan

perundang-undangan untuk memastikan kepatuhan terhadap asas teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Selain itu, proses penyusunan dapat diperkuat dengan mengikutsertakan analis hukum dan tenaga ahli sesuai dengan kompleksitas dan kebutuhan spesifik dari materi muatan yang diatur, sehingga menghasilkan produk hukum yang berkualitas secara substantif maupun teknis.

#### 10. PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DPRD

Rancangan Peraturan DPRD yang telah tercantum dalam Program Pembentukan Peraturan DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) kepada Pimpinan DPRD melalui Sekretaris DPRD. Peraturan DPRD yang disusun memuat materi muatan yang bertujuan untuk melaksanakan tugas dan fungsi DPRD, melaksanakan perintah Peraturan Daerah (Perda), dan/atau melaksanakan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ruang lingkup Peraturan DPRD meliputi Peraturan tentang Tata Tertib, Kode Etik, Tata Beracara Badan Kehormatan, serta peraturan lainnya yang diperlukan dalam rangka mendukung efektivitas kinerja lembaga perwakilan rakyat daerah.

Dalam hal pengusul tidak menyertakan rancangan Peraturan DPRD yang lengkap, Pimpinan DPRD berwenang menugaskan Bapemperda untuk menyusun rancangan tersebut. Apabila komisi dan/atau Bapemperda belum terbentuk, Pimpinan DPRD dan/atau Pimpinan Sementara DPRD membentuk Tim Penyusun Peraturan DPRD yang keanggotaannya berasal dari anggota DPRD dengan memperhatikan keterwakilan fraksi, serta dibantu oleh Tim Ahli atau Kelompok Pakar untuk memastikan kualitas substantif dan teknis peraturan yang dihasilkan.

Pimpinan DPRD menyampaikan Rancangan Peraturan DPRD kepada Bapemperda untuk dilakukan proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi. Dalam melaksanakan

tugasnya, Bapemperda dapat melibatkan pengusul rancangan untuk menjaga konsistensi dan akurasi materi muatan. Bapemperda wajib menyampaikan hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi kepada Pimpinan DPRD dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya rancangan Peraturan DPRD, sehingga menjamin efisiensi dan efektivitas dalam proses pembentukan peraturan di lingkungan DPRD.

#### 11. PERATURAN DPRD TENTANG TATA TERTIB DAN KODE ETIK

Peraturan DPRD tentang Tata Tertib ditetapkan oleh DPRD dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan bersifat mengikat secara internal di lingkungan DPRD. Peraturan ini paling sedikit memuat ketentuan-ketentuan essential meliputi: pengucapan sumpah/janji anggota; mekanisme penetapan dan pemberhentian pimpinan; pengaturan mengenai jenis dan penyelenggaraan rapat; pelaksanaan fungsi, tugas, wewenang lembaga serta hak dan kewajiban anggota; pembentukan, susunan, serta tugas dan wewenang alat kelengkapan DPRD; prosedur penggantian antar waktu anggota; tata cara pengambilan keputusan; mekanisme konsultasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah; sistem penerimaan pengaduan dan penyaluran aspirasi masyarakat; pengaturan protokoler; serta pelaksanaan tugas kelompok pakar atau tim ahli.

Peraturan DPRD tentang Kode Etik disusun sebagai instrumen normatif yang berisi norma-norma perilaku yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota DPRD selama menjalankan tugasnya, dengan tujuan menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas lembaga perwakilan rakyat daerah. Materi muatan Peraturan Kode Etik paling sedikit memuat pengertian dan tujuan kode etik, serta pengaturan komprehensif mengenai: ketaatan dalam melaksanakan sumpah/janji; standar sikap dan perilaku anggota; tata kerja anggota; tata hubungan antar penyelenggara pemerintah daerah dan antar

anggota; tata hubungan dengan pihak eksternal; tata cara penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, dan sanggahan; kewajiban dan larangan bagi anggota; hal-hal yang tidak patut dilakukan; sistem sanksi dan mekanisme penjatuhannya; serta ketentuan mengenai rehabilitasi.

## 12. PERATURAN DPRD TENTANG TATA BERACARA BADAN KEHORMATAN

Setiap orang, kelompok, atau organisasi dari masyarakat memiliki hak untuk mengajukan pengaduan kepada Badan Kehormatan DPRD apabila memiliki bukti yang cukup dan dapat dipertanggungjawabkan mengenai adanya anggota DPRD yang tidak melaksanakan salah satu atau lebih kewajibannya, dan/atau melanggar ketentuan larangan serta sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan ini menjamin prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pelaksanaan tugas anggota DPRD, serta memberikan ruang partisipasi publik dalam pengawasan kinerja lembaga perwakilan.

Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara pengaduan masyarakat dan mekanisme penjatuhan sanksi diatur secara komprehensif dalam Peraturan DPRD tentang Tata Beracara Badan Kehormatan. Peraturan ini berfungsi sebagai pedoman operasional yang mengatur proses pemeriksaan, pembuktian, serta prosedur penegakan etika dan disiplin anggota DPRD, sehingga menjamin kepastian hukum dan keadilan dalam proses penegakan kode etik di lingkungan DPRD. Materi muatan Peraturan DPRD tentang Tata Beracara Badan Kehormatan paling sedikit memuat:

- a. ketentuan umum;
- b. materi dan tata cara pengaduan;
- c. penjadwalan rapat dan sidang;
- d. verifikasi, meliputi:

1. sidang verifikasi;
  2. pembuktian;
  3. verifikasi terhadap pimpinan dan/atau anggota badan kehormatan;
  4. alat bukti; dan
  5. pembelaan;
- e. keputusan;
  - f. pelaksanaan keputusan; dan
  - g. ketentuan penutup.

### 13. PENYUSUNAN PRODUK HUKUM DAERAH BERBENTUK PENETAPAN

#### a. Penyusunan Keputusan Bupati

Keputusan Bupati merupakan produk hukum yang ditetapkan oleh Bupati dalam rangka pelaksanaan kewenangan atributif dan/atau perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyusunan rancangan Keputusan Bupati dilaksanakan oleh Pimpinan Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan fungsi substantif yang menjadi tanggung jawab masing-masing perangkat daerah, dengan memperhatikan asas kebutuhan dan kepatutan hukum.

Rancangan Keputusan Bupati yang telah disusun wajib disampaikan kepada Kepala Bagian Hukum untuk dilakukan proses pengharmonisasian, pemantapan, dan pembulatan konsepsi. Dalam melaksanakan tugas ini, dapat dibentuk Tim khusus yang bertanggung jawab untuk memastikan keselarasan rancangan tersebut dengan sistem hukum yang berlaku, serta menjamin keabsahan substantif dan teknis penyusunannya.

Rancangan Keputusan Bupati yang telah melalui proses harmonisasi diajukan melalui Sekretaris Daerah untuk selanjutnya ditandatangani dan ditetapkan secara resmi oleh Bupati. Dalam hal Bupati berhalangan sementara atau berhalangan tetap, kewenangan penandatanganan dilimpahkan

kepada pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setelah ditetapkan, Keputusan Bupati wajib diberikan nomor register oleh Kepala Bagian Hukum sebagai bagian dari sistem pengadministrasian produk hukum daerah.

b. Penyusunan Keputusan DPRD

Keputusan DPRD memuat materi muatan yang meliputi: seluruh materi yang bersifat penetapan (bersifat decisional); materi dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; atau materi muatan lainnya yang secara eksplisit diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Konfigurasi ini menjamin bahwa Keputusan DPRD memiliki dasar hukum yang kuat dan relevan dengan pelaksanaan kewenangan lembaga.

Dalam proses pembentukannya, Pimpinan DPRD memiliki dua opsi mekanisme. Pertama, dapat menugaskan Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) untuk menyusun dan membahas rancangan Keputusan DPRD, dimana dalam hal ini ketentuan mengenai penyusunan, pembahasan, dan pengambilan keputusan rancangan Peraturan DPRD berlaku secara mutatis mutandis (dengan penyesuaian seperlunya). Kedua, Keputusan DPRD dapat ditetapkan secara langsung dalam rapat paripurna melalui tahapan yang terstruktur, meliputi: penjelasan mengenai rancangan oleh Pimpinan DPRD, penyampaian pendapat oleh fraksi-fraksi, dan akhirnya persetujuan atas rancangan tersebut menjadi Keputusan DPRD yang sah. Untuk keputusan yang ditetapkan langsung dalam rapat paripurna, rancangannya disusun dan dipersiapkan oleh Sekretariat DPRD.

Keputusan DPRD yang telah disetujui wajib ditandatangani oleh Pimpinan DPRD yang memimpin rapat paripurna dimana keputusan tersebut ditetapkan. Setelah ditetapkan, Keputusan

DPRD harus diberikan nomor register dan tahun penetapan oleh Sekretariat DPRD, sehingga memenuhi asas kepastian hukum dan dapat diadministrasikan serta diakses secara tertib. Dalam hal Keputusan DPRD ditetapkan secara langsung dalam rapat paripurna oleh sekretariat DPRD, dilakukan melalui tahapan:

- a. penjelasan tentang rancangan keputusan DPRD oleh Pimpinan DPRD;
- b. pendapat fraksi terhadap rancangan Keputusan DPRD;
- c. persetujuan atas rancangan Keputusan DPRD menjadi keputusan DPRD.
- d. Keputusan DPRD ditandatangani oleh Pimpinan DPRD yang memimpin rapat paripurna.
- e. Keputusan DPRD yang telah ditetapkan, diberikan nomor oleh Sekretariat DPRD dan tahun penetapan.

c. Penyusunan Keputusan Pimpinan DPRD

Keputusan Pimpinan DPRD memuat materi muatan yang meliputi: seluruh materi yang bersifat penetapan (bersifat determinatif); materi dalam rangka menyelenggarakan tugas dan fungsi DPRD yang bersifat teknis operasional; atau materi muatan lainnya yang secara eksplisit diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan. Ruang lingkup ini menegaskan karakteristik Keputusan Pimpinan DPRD sebagai instrumen hukum yang berfokus pada aspek implementatif dan teknis penyelenggaraan tugas lembaga.

Rancangan Keputusan Pimpinan DPRD disusun dan dipersiapkan secara teknis oleh Sekretariat DPRD. Sebelum ditetapkan, rancangan tersebut harus melalui proses konsultasi untuk mendapatkan masukan dari pimpinan fraksi dalam rapat konsultasi dan/atau Badan Musyawarah dan/atau alat kelengkapan DPRD yang terkait secara substantif. Mekanisme

konsultatif ini menjamin adanya pertimbangan multiperspektif sebelum suatu keputusan ditetapkan secara resmi.

Keputusan Pimpinan DPRD ditetapkan secara formal oleh Pimpinan DPRD dalam rapat Pimpinan DPRD, setelah melalui proses konsultasi yang diperlukan. Keputusan ini secara khusus dibentuk untuk melaksanakan tugas dan fungsi DPRD yang bersifat teknis operasional. Setelah ditetapkan, Keputusan Pimpinan DPRD wajib ditandatangani oleh Pimpinan DPRD dan diberikan nomor register serta tahun penetapan oleh Sekretariat DPRD, sehingga memenuhi standar administrasi dan kepastian hukum yang berlaku.

d. Penyusunan Keputusan Badan Kehormatan DPRD

Keputusan Badan Kehormatan DPRD disusun sebagai instrumen hukum yang bersifat determinatif dalam rangka penjatuhan sanksi kepada anggota DPRD yang terbukti melanggar Peraturan DPRD tentang Tata Tertib dan/atau Peraturan DPRD tentang Kode Etik. Secara substantif, keputusan ini berisi materi muatan yang secara khusus mengatur penjatuhan sanksi berdasarkan hasil penelitian, penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPRD.

Rancangan keputusan Badan Kehormatan DPRD disusun dan dipersiapkan secara mandiri oleh Badan Kehormatan DPRD melalui proses kajian yang komprehensif. Formulasi keputusan tersebut harus didasarkan pada hasil penelitian, penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi substantif terhadap setiap dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD, sehingga menjamin adanya dasar pertimbangan yang objektif dan proporsional dalam penjatuhan sanksi.

Keputusan Badan Kehormatan DPRD mengenai penjatuhan sanksi wajib dilaporkan dalam rapat paripurna DPRD sebagai

bentuk pertanggungjawaban publik dan institusional. Selain itu, keputusan tersebut harus disampaikan secara resmi oleh Pimpinan DPRD kepada anggota DPRD yang bersangkutan, pimpinan fraksi, dan pimpinan partai politik terkait, sehingga memenuhi asas kepastian hukum dan keadilan prosedural.

#### 14. PEMBAHASAN PRODUK HUKUM DAERAH

##### 1) Pembahasan Produk Hukum Daerah Berbentuk Peraturan

##### a) Pembahasan Rancangan Perda

Pembahasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD maupun Bupati dilakukan melalui proses persetujuan bersama yang bersifat kolaboratif. Pimpinan DPRD menetapkan Pembahas rancangan Perda melalui rapat Paripurna setelah memperoleh pertimbangan dari Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda). Pembahas tersebut dapat berupa komisi, gabungan komisi, Bapemperda, atau panitia khusus dengan mempertimbangkan kesesuaian terhadap materi muatan rancangan Perda. Untuk mengoordinasikan jadwal pembahasan, Pimpinan DPRD menyampaikan surat kepada Badan Musyawarah DPRD guna menyusun jadwal pembahasan bersama Pemerintah Kabupaten.

Dalam situasi dimana DPRD dan Bupati menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama dalam satu masa sidang, yang dibahas adalah rancangan Perda dari DPRD sementara rancangan dari Bupati digunakan sebagai bahan perbandingan. Setiap rancangan Perda yang disampaikan harus dilengkapi dengan surat pengantar yang memuat penjelasan komprehensif mengenai latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, dan materi pokok yang diatur. Apabila rancangan Perda disusun berdasarkan Naskah Akademik, dokumen tersebut wajib disertakan dalam proses penyampaian.

Bupati membentuk Tim Asistensi yang diketuai oleh Sekretaris Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mendukung proses pembahasan di DPRD. Pembahasan rancangan Perda dilakukan melalui dua tingkatan pembicaraan yang terstruktur. Pembicaraan Tingkat I meliputi penjelasan substantif, pemandangan umum fraksi, serta tanggapan dan jawaban terhadap pandangan yang disampaikan, diakhiri dengan proses penyelarasan akhir oleh Bapemperda dan Bagian Hukum. Pembicaraan Tingkat II merupakan tahap pengambilan keputusan yang meliputi penyampaian laporan hasil pembicaraan tingkat I, permintaan persetujuan secara lisan, dan pendapat akhir Bupati.

Proses penyelarasan akhir merupakan tahapan kritis yang mencakup pembakuan bahasa, tata urutan, sistematika, dan struktur kalimat materi muatan rancangan Perda. Hasil penyelarasan akhir harus diparaf oleh Ketua Bapemperda dan Kepala Bagian Hukum pada setiap halaman sebelum disampaikan kepada Pimpinan DPRD. Pengambilan keputusan dilakukan melalui musyawarah untuk mufakat, dan jika tidak tercapai, ditentukan berdasarkan suara terbanyak. Rancangan Perda yang disetujui bersama harus ditandatangani dalam Berita Acara Persetujuan Bersama oleh Pimpinan DPRD dan Bupati.

Rancangan Perda dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama, dengan mekanisme penarikan yang berbeda bagi inisiatif dari DPRD maupun Bupati. Untuk rancangan Perda yang sedang dalam proses pembahasan, penarikan kembali hanya dapat dilakukan berdasarkan persetujuan bersama dalam rapat paripurna yang dihadiri Bupati. Khusus untuk pembahasan rancangan Perda mengenai APBD, Perubahan APBD, dan Pertanggungjawaban APBD, mekanisme

pembahasannya mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur materi tersebut.

b) Pembahasan Rancangan Peraturan Bupati

Rancangan Peraturan Bupati yang telah disusun disampaikan oleh Sekretaris Daerah kepada instansi vertikal kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan di Daerah. Proses ini dilakukan untuk melakukan pengharmonisasian, pemantapan, dan pembulatan konsepsi rancangan Peraturan Bupati, guna menjamin keselarasan dengan kebijakan dan peraturan yang lebih tinggi.

Hasil pengharmonisasian, pemantapan, dan pembulatan rancangan Peraturan Bupati selanjutnya dibahas bersama antara Bagian Hukum dengan perangkat daerah terkait dalam rangka perbaikan substantif dan teknis. Dalam hal instansi vertikal tidak memberikan tanggapan dalam batas waktu yang ditentukan sesuai peraturan perundang-undangan atau kebijakan Pemerintah Pusat, Bagian Hukum dan Perangkat Daerah berwenang untuk melanjutkan tahapan pembahasan Peraturan Bupati berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Proses pembahasan rancangan Peraturan Bupati dapat melibatkan Tim Ahli dan Pakar untuk memberikan kontribusi substantif dan teknis terhadap materi muatan yang diatur. Hasil pembahasan yang telah final disampaikan kepada Sekretaris Daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban administratif dan substantif sebelum diajukan kepada Bupati.

Sekretaris Daerah menyampaikan rancangan Peraturan Bupati yang telah melalui seluruh proses pengharmonisasian dan pembahasan kepada Bupati untuk ditetapkan secara resmi sebagai Peraturan Bupati yang mengikat secara hukum.

c) Pembahasan Rancangan Peraturan DPRD

Rancangan Peraturan DPRD yang telah melalui proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) disampaikan oleh Pimpinan DPRD dalam rapat paripurna untuk memulai proses pembahasan formal. Tahap ini merupakan pintu masuk menuju pembahasan substantif yang akan dilaksanakan melalui mekanisme yang terstruktur.

Pembahasan rancangan Peraturan DPRD dilaksanakan melalui dua tingkatan pembicaraan yang bersifat berurutan. Pembicaraan Tingkat I meliputi: penjelasan substantif mengenai rancangan peraturan DPRD oleh Pimpinan DPRD dalam rapat paripurna; pembentukan dan penetapan pimpinan serta keanggotaan Panitia Khusus (Pansus) melalui forum paripurna; pembahasan mendalam terhadap materi rancangan peraturan DPRD oleh Pansus yang telah dibentuk; serta proses penyelarasan akhir oleh Bapemperda untuk memastikan konsistensi dan keselarasan konseptual.

Pembicaraan Tingkat II merupakan tahap final pengambilan keputusan yang dilaksanakan dalam rapat paripurna. Tahap ini meliputi: penyampaian laporan komprehensif oleh Pimpinan Pansus yang memuat proses pembahasan, pendapat fraksi-fraksi, hasil pembahasan substantif, hasil penyelarasan konseptual, serta hasil fasilitasi oleh Gubernur; permintaan persetujuan secara lisan dari seluruh anggota oleh pimpinan rapat paripurna; dan mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan suara

terbanyak dalam hal musyawarah untuk mufakat tidak tercapai.

Proses pengambilan keputusan pada tahap akhir menganut asas musyawarah untuk mufakat sebagai prinsip utama. Namun, dalam situasi dimana konsensus tidak dapat tercapai, mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak diberlakukan sebagai alternatif penyelesaian, sehingga menjamin kelancaran proses legislasi dan pengambilan keputusan yang definitif.

d) Pembahasan Produk Hukum Daerah Berbentuk Penetapan

Pembahasan rancangan Keputusan Bupati dilaksanakan oleh Perangkat Daerah pemrakarsa sebagai penanggung jawab substantif, dengan melibatkan proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi oleh Bagian Hukum. Proses ini menjamin kesesuaian rancangan tersebut dengan asas umum penyusunan peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum yang berlaku, sekaligus memastikan koherensi dengan kebijakan daerah lainnya.

Pembahasan Keputusan DPRD dapat dilaksanakan melalui dua mekanisme alternatif. Pertama, melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) sebagai bentuk pembahasan yang bersifat khusus dan teknis. Kedua, melalui mekanisme rapat paripurna yang melibatkan seluruh anggota dewan, yang umumnya diterapkan untuk keputusan-keputusan yang bersifat strategis dan memerlukan legitimasi institusional yang kuat.

Pembahasan Keputusan Pimpinan DPRD dilaksanakan oleh Pimpinan DPRD dalam forum rapat Pimpinan DPRD, dengan terlebih dahulu memperoleh masukan substantif dari pimpinan fraksi dalam rapat konsultasi dan/atau Badan

Musyawarah dan/atau alat kelengkapan DPRD yang terkait. Proses konsultatif ini menjamin adanya pertimbangan multiperspektif sebelum suatu keputusan ditetapkan.

Pembahasan Keputusan Badan Kehormatan DPRD dilaksanakan secara mandiri dan independen oleh Badan Kehormatan DPRD sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan self-regulation di lingkungan legislatif daerah. Mekanisme ini menegaskan prinsip otonomi institusional dalam penegakan etika dan disiplin anggota dewan.

## 15. FASILITASI, EVALUASI, DAN KLARIFIKASI

### a. Fasilitasi

Setiap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan yang telah disepakati wajib diajukan untuk mendapatkan fasilitasi dari Gubernur. Pengajuan fasilitasi ini harus disertai dengan surat permohonan resmi yang dilengkapi dengan dokumen lengkap berupa rancangan Perda, rancangan Peraturan Bupati, dan/atau rancangan peraturan DPRD dalam bentuk hardcopy dan softcopy dengan format pdf. Khusus untuk fasilitasi rancangan Perda, wajib dilampiri dengan berita acara pembicaraan tingkat I sebagai bukti telah melewati tahap pembahasan substantif.

Fasilitasi terhadap rancangan Perda dilakukan setelah pembicaraan tingkat I selesai dilaksanakan, dengan pengecualian untuk rancangan Perda yang sedang dalam proses evaluasi. Pimpinan DPRD bertanggung jawab menyampaikan rancangan Perda kepada Gubernur untuk mendapatkan fasilitasi. Apabila dalam tenggang waktu 15 (lima belas) hari setelah diterimanya rancangan Perda, Gubernur tidak memberikan fasilitasi, maka rancangan Perda tersebut dapat dilanjutkan ke tahapan persetujuan bersama antara Bupati dan DPRD. Dalam hal Gubernur memberikan masukan

perbaikan, Bapemperda bersama Bagian Hukum wajib melakukan tindak lanjut penyempurnaan dengan melibatkan pembahas rancangan Perda dan/atau Perangkat Daerah terkait.

Fasilitasi terhadap rancangan Peraturan Bupati dilakukan setelah proses pembahasan dan perbaikan internal selesai dilaksanakan, dengan ketentuan tidak berlaku bagi rancangan yang sedang dievaluasi. Sementara untuk rancangan Peraturan DPRD, fasilitasi dilakukan setelah melalui tahapan penyelarasan oleh Bapemperda. Kedua jenis rancangan peraturan ini memiliki mekanisme yang sama dimana jika dalam waktu 15 (lima belas) hari Gubernur tidak memberikan fasilitasi, maka proses dapat dilanjutkan ke tahap berikutnya. Untuk rancangan Peraturan DPRD yang mendapatkan masukan perbaikan, Bapemperda bersama Pansus wajib melakukan penyempurnaan sesuai hasil fasilitasi Gubernur.

Sebagai bentuk pengendalian kualitas dan validasi administratif, setiap rancangan Perda hasil perbaikan dan/atau penyempurnaan wajib diparaf oleh Ketua Bapemperda, Kepala Bagian Hukum, serta pimpinan pembahas rancangan Perda pada setiap halaman. Mekanisme ini menjamin adanya pertanggungjawaban kolektif terhadap kualitas substantif dan teknis rancangan produk hukum daerah sebelum ditetapkan menjadi peraturan yang mengikat secara hukum.

#### b. Evaluasi

Bupati wajib menyampaikan rancangan Perda kepada Gubernur untuk dilakukan evaluasi dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD dan sebelum ditetapkan. Kewajiban evaluasi ini berlaku khusus untuk rancangan Perda yang mengatur materi-materi strategis, meliputi: RPJPD (Rencana

Pembangunan Jangka Panjang Daerah); RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah); APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; pajak daerah; retribusi daerah; tata ruang daerah; rencana pembangunan industri; serta pembentukan, penghapusan, penggabungan kelurahan dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau sebaliknya. Selain itu, Bupati juga wajib menyampaikan rancangan Peraturan Bupati tentang penjabaran APBD, penjabaran perubahan APBD, dan/atau penjabaran pertanggungjawaban APBD kepada Gubernur.

Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan serta telah diberikan nomor registrasi (noreg), Bupati dapat menetapkan rancangan Perda tersebut menjadi Perda yang sah. Sebaliknya, apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, maka dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi, Bupati bersama DPRD wajib melakukan penyempurnaan terhadap rancangan Perda dimaksud.

Pimpinan DPRD menugaskan Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) untuk melakukan penyempurnaan rancangan Perda sesuai hasil evaluasi Gubernur, dengan berkoordinasi bersama Bagian Hukum, kecuali untuk hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban APBD yang memiliki mekanisme khusus. Terhadap hasil penyempurnaan tersebut, Pimpinan DPRD wajib menetapkan persetujuan dan melaporkannya dalam Rapat Paripurna DPRD. Selanjutnya, Bupati menyampaikan kembali rancangan Perda yang telah

disempurnakan dan telah mendapat persetujuan DPRD kepada Gubernur untuk mendapatkan nomor registrasi (noreg) sebagai tahap akhir sebelum penetapan.

c. Klarifikasi

Bupati memiliki kewajiban hukum untuk menyampaikan Perda yang telah diundangkan kepada Gubernur dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari setelah proses pengundangan selesai dilaksanakan. Ketentuan ini tidak hanya berlaku untuk Perda pada umumnya, tetapi juga secara khusus berlaku bagi Perda yang telah melalui proses evaluasi sebelumnya, sehingga menjamin adanya pengawasan berkelanjutan terhadap produk hukum daerah yang telah berlaku.

Proses klarifikasi terhadap Perda yang telah diundangkan dapat dilaksanakan berdasarkan dua pemicu utama. Pertama, melalui usulan dari setiap orang, kelompok orang, Pemerintah Daerah, dan/atau instansi lainnya yang memiliki kepentingan terkait. Kedua, melalui inisiatif dari Direktorat Jenderal Otonomi Daerah yang dilakukan oleh Direktorat Produk Hukum Daerah dan/atau biro hukum provinsi atau unit dengan nomenklatur lainnya. Proses klarifikasi ini menjadi mekanisme kontrol substantif terhadap keselarasan Perda dengan peraturan yang lebih tinggi.

Klarifikasi terhadap Perda dilaksanakan oleh biro hukum provinsi atau unit setingkat dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak tanggal surat permohonan atau inisiatif klarifikasi diterima secara resmi. Timeline yang jelas ini menjamin kepastian hukum dan efisiensi dalam proses pengawasan produk hukum daerah, sekaligus mencegah terjadinya bureaucratic delay yang tidak diperlukan.

perundang-undangan yang lebih tinggi, Pemerintah Daerah wajib menerima rekomendasi untuk melakukan perubahan atau pencabutan Perda dimaksud paling lambat pada pembentukan Program Legislasi Daerah (Propemperda) tahun berikutnya. Proses perubahan atau pencabutan tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan mengenai klarifikasi ini berlaku secara mutatis mutandis (dengan penyesuaian seperlunya) terhadap Peraturan Bupati, sehingga menciptakan konsistensi dalam sistem pengawasan produk hukum di tingkat daerah.

## 16. NOMOR REGISTER

Bupati memiliki kewajiban hukum untuk menyampaikan rancangan Perda kepada Gubernur guna memperoleh Nomor Registrasi (Noreg) dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan Perda dari Pimpinan DPRD. Ketentuan ini menegaskan pentingnya aspek kepatuhan terhadap prosedur administratif dalam proses pembentukan produk hukum daerah, sekaligus menjamin adanya kontrol vertikal dari pemerintah provinsi sebagai perwakilan pemerintah pusat.

Setelah melakukan penyempurnaan terhadap rancangan Perda yang telah melalui proses Evaluasi dan Fasilitasi, Bupati mengajukan permohonan Noreg kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pengajuan permohonan ini harus dilakukan dalam bentuk surat resmi yang ditandatangani oleh Sekretaris Daerah atas nama Bupati, yang mencerminkan keseriusan dan tanggung jawab institusional dalam proses permohonan nomor registrasi.

Rancangan Perda yang telah memperoleh Noreg dari Gubernur wajib ditetapkan oleh Bupati dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati. Dalam hal Bupati tidak

menandatangani rancangan Perda yang telah memperoleh Noreg dalam waktu yang ditentukan, rancangan Perda tersebut secara hukum dinyatakan sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam Lembaran Daerah. Pengesahan keabsahan ini dinyatakan dengan kalimat khusus "Perda ini dinyatakan sah" yang harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum proses pengundangan.

Rancangan Perda yang belum memperoleh Noreg dari Gubernur tidak dapat ditetapkan oleh Bupati dan tidak dapat diundangkan dalam Lembaran Daerah. Ketentuan ini menegaskan bahwa perolehan Noreg merupakan prerequisite (prasyarat) mutlak bagi keabsahan suatu Perda, sehingga menjamin keselarasan vertikal antara peraturan daerah dengan kebijakan dan peraturan yang lebih tinggi.

## 17. PENETAPAN, PENOMORAN, PENGUNDANGAN, DAN AUTENTIFIKASI

### a. Penetapan

#### 1. Penetapan Perda

Bupati melakukan penetapan dan pengundangan Perda setelah menerima rancangan Perda yang telah diberikan Nomor Registrasi (Noreg) dari Gubernur. Proses ini merupakan tahap final dalam pembentukan Perda yang menjamin keabsahan formal dan administratif suatu produk hukum daerah sebelum diimplementasikan.

Penandatanganan rancangan Perda yang telah ditetapkan dilakukan secara langsung oleh Bupati sebagai bentuk pengesahan resmi. Dalam hal Bupati berhalangan sementara atau berhalangan tetap, kewenangan penandatanganan dialihkan kepada pelaksana tugas, pelaksana harian, atau pejabat Bupati. Khusus untuk penandatanganan Perda inisiasi baru oleh pelaksana harian, pejabat sementara, atau pejabat Bupati, diperlukan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Menteri

sebagai bentuk pengawasan dan keselarasan dengan kebijakan nasional.

Penandatanganan Perda dilakukan dalam rangkap 4 (empat) yang masing-masing memiliki tujuan pendokumentasian spesifik. Pendokumentasian naskah asli Perda dilakukan oleh:

- a. DPRD;
- b. sekretaris daerah;
- c. bagian hukum berupa minuta; dan
- d. Perangkat Daerah pemrakarsa.

Naskah asli Perda didokumentasikan oleh: DPRD sebagai bentuk arsip legislatif; Sekretaris Daerah sebagai arsip eksekutif; Bagian Hukum dalam bentuk minuta sebagai arsip otentik; dan Perangkat Daerah pemrakarsa sebagai arsip substantif. Mekanisme multipihak ini menjamin transparansi dan keamanan dokumen hukum daerah.

## 2. Penetapan Peraturan Bupati

Rancangan Peraturan Bupati yang telah melalui seluruh tahapan pembahasan disampaikan kepada Bupati untuk dilakukan penetapan dan pengundangan secara resmi. Proses ini merupakan tahap final dalam pembentukan Peraturan Bupati sebelum diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penandatanganan terhadap rancangan Peraturan Bupati yang telah ditetapkan dilakukan secara langsung oleh Bupati sebagai bentuk pengesahan hukum. Dalam situasi dimana Bupati berhalangan sementara atau berhalangan tetap, kewenangan penandatanganan dialihkan kepada pelaksana tugas, pelaksana harian, pejabat sementara, atau pejabat Bupati. Khusus untuk pejabat sementara Bupati yang akan menandatangani Peraturan Bupati inisiasi baru selama masa jabatannya, diperlukan

persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Menteri sebagai bentuk pengawasan dan keselarasan kebijakan. Penandatanganan Peraturan Bupati dilaksanakan dalam rangkap 3 (tiga) yang masing-masing memiliki peruntukan dokumentasi spesifik. Naskah asli Peraturan Bupati didokumentasikan secara terdistribusi oleh: Sekretaris Daerah sebagai arsip eksekutif; Bagian Hukum dalam bentuk minuta rapat sebagai arsip otentik proses legislasi; dan Perangkat Daerah pemrakarsa sebagai arsip substantif. Mekanisme ini menjamin akuntabilitas dan keamanan dokumen hukum daerah.

### 3. Peraturan DPRD

Rancangan peraturan DPRD yang telah melalui seluruh tahapan pembahasan disampaikan kepada Pimpinan DPRD untuk dilakukan penetapan dan pengundangan secara resmi. Proses ini merupakan tahap final dalam pembentukan peraturan DPRD sebelum diimplementasikan dalam lingkungan internal lembaga perwakilan rakyat daerah.

Penandatanganan terhadap peraturan DPRD yang telah ditetapkan dilakukan secara langsung oleh Pimpinan DPRD sebagai bentuk pengesahan hukum dan legitimasi institusional. Mekanisme ini menegaskan prinsip otonomi lembaga legislatif dalam menetapkan produk hukum internalnya.

Penandatanganan Peraturan DPRD dilaksanakan paling sedikit dalam rangkap 4 (empat) yang masing-masing memiliki peruntukan dokumentasi spesifik. Naskah asli Peraturan DPRD didokumentasikan secara terdistribusi oleh: Sekretaris Daerah sebagai arsip eksekutif; Sekretaris DPRD sebagai arsip administratif lembaga; Alat Kelengkapan DPRD pemrakarsa sebagai arsip substantif;

dan Bagian Hukum sebagai arsip otentik. Mekanisme multipihak ini menjamin transparansi, akuntabilitas, dan keamanan dokumen hukum legislatif daerah.

#### 4. Penetapan Keputusan Bupati

Rancangan keputusan Bupati yang telah melalui seluruh tahapan pembahasan disampaikan kepada Bupati untuk dilakukan penetapan secara resmi. Penandatanganan terhadap rancangan keputusan Bupati yang telah ditetapkan dilakukan secara langsung oleh Bupati sebagai bentuk pengesahan hukum. Dalam rangka efisiensi dan efektivitas administrasi, penandatanganan keputusan Bupati dapat didelegasikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya kepada Wakil Bupati, Sekretaris Daerah, atau Pimpinan Perangkat Daerah yang terkait.

Penandatanganan keputusan Bupati dilaksanakan dalam rangkap 3 (tiga) yang masing-masing memiliki peruntukan dokumentasi spesifik. Naskah asli Keputusan Bupati didokumentasikan secara terdistribusi oleh: Sekretaris Daerah sebagai arsip eksekutif; Bagian Hukum dalam bentuk minuta sebagai arsip otentik; dan Perangkat Daerah pemrakarsa sebagai arsip substantif. Mekanisme ini menjamin akuntabilitas, transparansi, dan keamanan dokumen hukum daerah.

#### 5. Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD

Rancangan keputusan DPRD dan rancangan keputusan Pimpinan DPRD yang telah melalui seluruh tahapan pembahasan disampaikan kepada Pimpinan DPRD untuk dilakukan penetapan secara resmi. Sementara itu, rancangan keputusan Badan Kehormatan DPRD yang telah dilakukan pembahasan disampaikan kepada Badan

Kehormatan DPRD sendiri untuk dilakukan penetapan. Mekanisme ini mencerminkan prinsip otonomi dan spesialisasi fungsi masing-masing institusi di lingkungan legislatif daerah.

Penandatanganan terhadap berbagai jenis keputusan DPRD dilaksanakan berdasarkan pembagian kewenangan yang jelas. Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD ditandatangani oleh Pimpinan DPRD, sedangkan Keputusan Badan Kehormatan DPRD ditandatangani secara khusus oleh Ketua Badan Kehormatan DPRD. Seluruh proses penandatanganan ini dilaksanakan paling sedikit dalam rangkap 3 (tiga) untuk memenuhi kebutuhan administrasi dan hukum.

Naskah asli Keputusan DPRD didokumentasikan melalui sistem terdistribusi yang melibatkan multiple pemangku kepentingan. Pendokumentasian dilakukan oleh: Pimpinan DPRD sebagai otoritas penetap; Alat Kelengkapan DPRD pemrakarsa sebagai penanggung jawab substantif; dan Sekretaris DPRD sebagai penanggung jawab administrasi dan kearsipan. Mekanisme ini menjamin akuntabilitas, transparansi, dan keamanan dokumen hukum di lingkungan legislatif daerah.

b. Penomoran

Sistem penomoran produk hukum daerah dilaksanakan berdasarkan pembagian kewenangan yang jelas antara institusi eksekutif dan legislatif. Penomoran terhadap produk hukum daerah yang berasal dari lingkungan eksekutif, meliputi Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Bupati, dan Keputusan Bupati, menjadi kewenangan dan tanggung jawab Kepala Bagian Hukum. Sementara itu, penomoran terhadap produk hukum daerah yang berasal dari lingkungan legislatif, meliputi

Peraturan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD, menjadi kewenangan dan tanggung jawab Sekretaris DPRD.

Terdapat perbedaan sistem penomoran yang diterapkan berdasarkan bentuk produk hukumnya. Untuk produk hukum daerah yang berbentuk peraturan, digunakan sistem penomoran dengan nomor bulat (angka ordinal) yang menandakan urutan penetapannya. Sedangkan untuk produk hukum daerah yang berbentuk penetapan, digunakan sistem penomoran dengan nomor kode klasifikasi yang memungkinkan pengelompokan berdasarkan jenis, materi, atau karakteristik tertentu dari penetapan tersebut. Penerapan sistem penomoran yang berbeda ini bertujuan untuk menciptakan standardisasi dan memudahkan proses klasifikasi, penyimpanan, serta penelusuran dokumen hukum daerah. Sistem ini juga menjamin kepastian hukum dan memfasilitasi efisiensi dalam administrasi hukum daerah melalui mekanisme pengkodean yang sistematis dan terstruktur.

c. Pengundangan

Peraturan Daerah (Perda) yang telah ditetapkan wajib diundangkan dalam Lembaran Daerah sebagai penerbitan resmi Pemerintah Daerah. Pengundangan ini merupakan pemberitahuan secara formal sehingga Perda mempunyai daya ikat hukum terhadap masyarakat. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Tambahan Lembaran Daerah memuat penjelasan Perda yang ditetapkan bersamaan dengan pengundangan Perda dan merupakan kelengkapan serta penjelasan dari Lembaran Daerah utama.

Peraturan Bupati dan Peraturan DPRD yang telah ditetapkan diundangkan dalam Berita Daerah. Produk hukum ini mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Peraturan Bupati dan Peraturan DPRD yang telah diundangkan wajib disampaikan kepada Gubernur paling lama 7 (tujuh) hari setelah pengundangan sebagai bentuk pertanggungjawaban dan koordinasi vertikal.

Sekretaris Daerah bertanggung jawab untuk mengundang Perda, Peraturan Bupati, dan Peraturan DPRD. Dalam hal Sekretaris Daerah berhalangan sementara atau berhalangan tetap, kewenangan pengundangan beralih kepada pelaksana tugas atau pelaksana harian Sekretaris Daerah. Seluruh produk hukum daerah tersebut wajib dimuat dalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) untuk menjamin aksesibilitas dan transparansi hukum bagi masyarakat.

d. autentifikasi

Produk hukum daerah yang telah melalui tahap penandatanganan dan pemberian nomor wajib dilakukan autentifikasi sebagai bentuk pengesahan keabsahan dokumen. Proses autentifikasi dilaksanakan berdasarkan pembagian kewenangan yang jelas antara institusi eksekutif dan legislatif. Kepala Bagian Hukum berwenang melakukan autentifikasi terhadap produk hukum daerah di lingkungan Pemerintah Daerah, meliputi Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Bupati, dan Keputusan Bupati. Sementara itu, Sekretaris DPRD berwenang melakukan autentifikasi terhadap produk hukum daerah di lingkungan DPRD, meliputi Peraturan DPRD, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Penggandaan dan pendistribusian produk hukum daerah dilaksanakan secara terpisah antara lingkungan Pemerintah Daerah dan DPRD. Di lingkungan Pemerintah Daerah, penggandaan dan pendistribusian dilakukan oleh Bagian Hukum bekerja sama dengan Perangkat Daerah pemrakarsa. Sedangkan di lingkungan DPRD, penggandaan dan pendistribusian menjadi tanggung jawab Sekretaris DPRD. Pembagian tugas ini menjamin efisiensi dan akuntabilitas dalam proses penyebarluasan produk hukum daerah kepada seluruh pemangku kepentingan.

Melalui mekanisme yang terstruktur ini, tercipta standardisasi dalam pengelolaan produk hukum daerah yang menjamin kepastian hukum dan memudahkan akses masyarakat terhadap berbagai peraturan yang berlaku. Sistem autentifikasi dan distribusi yang jelas juga mendukung transparansi dan efektivitas dalam implementasi berbagai kebijakan daerah.

## 18. PENYEBARLUASAN

Penyebarluasan produk hukum daerah dilaksanakan secara berkelanjutan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD sejak tahap awal proses legislasi, mulai dari penyusunan Program Legislasi Daerah (Propemperda), penyusunan rancangan Perda yang disertai penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik, hingga tahap pembahasan rancangan Perda. Penyebarluasan ini bertujuan untuk memberikan informasi yang komprehensif dan memperoleh masukan konstruktif dari masyarakat serta para pemangku kepentingan, sehingga menjamin prinsip partisipasi publik dalam pembentukan hukum daerah.

Penyebarluasan Propemperda dilaksanakan secara bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dengan koordinasi oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda). Untuk rancangan Perda yang berasal dari DPRD, penyebarluasan dilaksanakan oleh

alat kelengkapan DPRD, sedangkan untuk rancangan Perda yang berasal dari Bupati dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah bersama dengan Perangkat Daerah pemrakarsa. Setelah produk hukum diundangkan, penyebarluasan Perda yang telah diundangkan dilakukan bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, sementara penyebarluasan Peraturan Bupati dan Keputusan Bupati menjadi tanggung jawab Sekretaris Daerah bersama Perangkat Daerah pemrakarsa, serta penyebarluasan produk hukum DPRD menjadi kewajiban Sekretaris DPRD bersama alat kelengkapan DPRD pemrakarsa.

Seluruh naskah produk hukum daerah yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah melalui proses autentifikasi dan telah diundangkan secara resmi dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah. Bupati secara khusus berkewajiban untuk penyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Bupati yang telah diundangkan dalam Berita Daerah, sehingga menjamin akuntabilitas publik dan kepastian hukum bagi seluruh masyarakat.

#### 19. PERATURAN PELAKSANAAN ATAS PERATURAN DAERAH

Bupati memiliki kewajiban hukum untuk menetapkan Peraturan Bupati sebagai petunjuk pelaksanaan Perda. Setiap Perda yang memerintahkan pembentukan Peraturan Bupati harus secara tegas menunjuk materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Bupati tersebut, serta mencantumkan batas waktu penetapan dan Perangkat Daerah yang bertugas menyusun Peraturan Bupati dimaksud.

Batas waktu penetapan Peraturan Bupati sebagai petunjuk pelaksanaan Perda ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak Perda tersebut diundangkan, kecuali terdapat ketentuan lain dalam Perda dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bupati wajib menyampaikan salinan Peraturan Bupati kepada Pimpinan

DPRD paling lama 7 (tujuh) hari setelah berakhirnya batas waktu penetapan yang telah ditentukan.

Dalam hal Bupati belum menetapkan Peraturan Bupati dalam batas waktu yang telah ditetapkan, Bupati berkewajiban menyampaikan laporan mengenai kemajuan proses pembentukan Peraturan Bupati kepada Pimpinan DPRD. Sebagai bentuk pengawasan, Pimpinan DPRD menugaskan Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) untuk melakukan koordinasi mengenai kemajuan proses pembentukan Peraturan Bupati dengan mengundang mitra kerja terkait dari lingkungan Pemerintah Kabupate

## 20. PARTISIPASI MASYARAKAT

Masyarakat memiliki hak konstitusional untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan pembentukan Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Bupati, dan Peraturan DPRD. Hak partisipasi ini dapat dilaksanakan melalui mekanisme daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan) untuk menjamin aksesibilitas seluas mungkin. Masyarakat yang dimaksud meliputi orang perseorangan atau kelompok orang yang berdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan substantif atas materi muatan rancangan produk hukum daerah tersebut.

Dalam rangka memenuhi hak partisipasi masyarakat, pembentuk produk hukum daerah dapat menyelenggarakan berbagai kegiatan konsultasi publik yang meliputi: rapat dengar pendapat umum sebagai forum formal penerimaan aspirasi; kunjungan kerja sebagai bentuk pendekatan empiris; seminar, lokakarya, dan diskusi sebagai wahana kajian substantif; serta kegiatan konsultasi publik lainnya yang relevan dengan karakteristik materi muatan yang dibahas. Kewajiban Aksesibilitas dan Pengaturan Lebih Lanjut Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan, setiap rancangan Perda, Peraturan Bupati, dan/atau Peraturan DPRD harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat melalui berbagai

saluran komunikasi yang tersedia. Ketentuan lebih lanjut mengenai teknis dan mekanisme partisipasi masyarakat diatur secara komprehensif dalam Peraturan Daerah tersendiri yang khusus mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah.

## 21. STANDART TERTENTU

Standar Teknis Penulisan dan Format Dokumen  
Penulisan produk hukum daerah harus diketik menggunakan jenis huruf Bookman Old Style ukuran 12 dan dicetak pada kertas khusus berukuran F4 berwarna putih yang memiliki tanda khusus berupa nomor seri dan/atau huruf yang diletakkan pada halaman belakang samping kiri bagian bawah. Penetapan nomor seri untuk Perda, Peraturan Bupati, dan Keputusan Bupati menjadi kewenangan Bagian Hukum, sedangkan untuk produk hukum DPRD menjadi kewenangan Sekretaris DPRD. Seluruh produk hukum daerah wajib menggunakan kop lambang Negara pada halaman pertama dan mencantumkan nama Provinsi Jawa Timur setelah penulisan nama jabatan pembentuk produk hukum.

Standar Proses dan Sumber Daya Manusia. Setiap tahapan pembentukan Perda, Peraturan Bupati, dan Peraturan DPRD wajib mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, proses pembentukan dapat melibatkan analis hukum sesuai kebutuhan, peneliti, dan tenaga ahli untuk menjamin kualitas substantif. Pemerintah Daerah dan/atau DPRD dapat mengkonsultasikan materi muatan dan teknik penyusunan produk hukum daerah kepada pemerintah daerah provinsi sebelum ditetapkan.

Pengaturan Pembentukan Secara Elektronik. Pembentukan produk hukum daerah dapat dilakukan secara elektronik dengan menggunakan tanda tangan elektronik yang tersertifikasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Produk hukum daerah

yang dibentuk secara elektronik dan ditandatangani dengan tanda tangan elektronik memiliki kekuatan hukum yang sama dengan produk hukum yang dibentuk dalam bentuk cetak dan ditandatangani secara nonelektronik. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan produk hukum daerah secara elektronik diatur dalam Peraturan Bupati.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **6.1. Kesimpulan**

Pembentukan *Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Kabupaten Banyuwangi* merupakan langkah strategis untuk memperkuat tata kelola pemerintahan berbasis hukum (rule of law) serta mewujudkan sistem legislasi daerah yang terukur, transparan, dan akuntabel. Dari kajian filosofis, naskah akademik ini menegaskan bahwa hukum daerah harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila, menjunjung tinggi keadilan, serta berorientasi pada kemaslahatan masyarakat.

Secara sosiologis, penyusunan perda ini merupakan respon terhadap kebutuhan nyata masyarakat dan pemerintah daerah dalam menghadirkan produk hukum yang adaptif terhadap dinamika sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat Banyuwangi. Tantangan yang dihadapi selama ini, seperti tumpang tindih regulasi, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta kurangnya partisipasi publik, menjadi dasar penting bagi penyusunan pedoman pembentukan hukum daerah yang komprehensif dan aplikatif.

Dari aspek yuridis, pembentukan perda ini didasarkan pada kerangka hukum nasional sebagaimana diatur dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 jo. Permendagri Nomor 120 Tahun 2018. Dengan berpedoman pada regulasi tersebut, perda ini diharapkan menjadi landasan hukum yang memberikan kepastian, keseragaman, dan arah yang jelas dalam pembentukan seluruh produk hukum daerah.

Dengan demikian, *Raperda Pembentukan Produk Hukum Daerah* memiliki nilai strategis sebagai instrumen harmonisasi hukum daerah dengan sistem hukum nasional sekaligus memperkuat demokrasi lokal. Produk hukum yang lahir dari mekanisme yang baik akan meningkatkan legitimasi pemerintah daerah, memperkuat pelayanan publik, dan menciptakan budaya hukum yang progresif di Kabupaten Banyuwangi.

## **6.2. Saran**

1. Penguatan Kapasitas Kelembagaan dan SDM. Pemerintah Kabupaten Banyuwangi perlu memperkuat kapasitas kelembagaan, khususnya bagian hukum dan perangkat daerah terkait, agar mampu menjalankan fungsi perencanaan, harmonisasi, dan evaluasi produk hukum secara profesional sesuai standar yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
2. Partisipasi Publik yang Bermakna. Proses pembentukan produk hukum daerah harus melibatkan partisipasi masyarakat secara substansial, bukan sekadar formalitas. Konsultasi publik, dialog kebijakan, serta pelibatan akademisi dan organisasi masyarakat sipil perlu dijadikan bagian integral dari setiap tahapan penyusunan peraturan daerah.
3. Digitalisasi dan Transparansi Legislasi Daerah. Pemerintah daerah disarankan mengembangkan sistem informasi hukum daerah yang berbasis digital guna mempermudah akses masyarakat terhadap produk hukum, mempercepat harmonisasi, serta meningkatkan akuntabilitas proses legislasi.
4. Sinkronisasi dan Harmonisasi Hukum. Dalam implementasinya, setiap rancangan peraturan daerah perlu melalui proses harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan di tingkat provinsi dan nasional untuk menghindari tumpang tindih atau konflik norma hukum.

5. Evaluasi dan Pembinaan Berkelanjutan. Diperlukan mekanisme evaluasi berkala terhadap efektivitas produk hukum daerah, baik dari aspek pelaksanaan maupun dampaknya terhadap masyarakat. Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Kementerian Dalam Negeri perlu melakukan pembinaan dan supervisi agar pembentukan hukum daerah di Banyuwangi tetap berada dalam koridor hukum nasional dan prinsip *good governance*.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Anik Iftitah, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Serang: PT. Sada Kurnia Pustaka, 2023), hal. 2.
- Badan Pengkajian MPR RI, *Penataan Ulang Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI Bekerjasama dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara), 2017.
- Berita Resmi Statistik BPS No. 30/03/3510/Th. II, 3 Maret 2025
- BPS Kabupaten Banyuwangi, *Produk Domestik Regional Bruto*
- C.S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah)*, (Jakarta: Sinar Grafika), 2018.
- Gazali, *Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Genta Publishing), 2023.
- Gazali, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, (Mataram: Sanabil), 2022.
- Imam Asmarudin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Daerah (Kajian Terhadap Peran Badan Legislasi Daerah)*, (Brebes: Diya Media Group), 2020.
- Jum Anggriani, *Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah*, (Jakarta: Universitas Tama Jagakarsa), 2011.
- Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LkjIP) 2020 Kabupaten Banyuwangi: Dinas Kesehatan
- Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LkjIP) 2020 Kabupaten Banyuwangi: Dinas Pertanian dan Pangan
- Muhaimin, *Metode Penelitian hukum*, (Mataram: Mataram University Press), 2020.
- Muhammad Nurohim, *Buku Ajar Perancangan Perundang-Undangan: Teori dan Praktik Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011*, (Medan: PT. Media Penerbit Indonesia), 2025.
- Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, (Jakarta: Ramdina Prakarsa), 2005.
- Ndraha T., *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, (Jakarta: Rineka Cipta), 2003.

Wolfhoff dalam Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Bandung: Bina Cipta), 1985.

Yasir, *Hukum Perundang-Undangan*, (Lampung: Fakultas Hukum UNILA), 2015.

## **Jurnal**

Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, *Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurnal Law Reform Fakultas Hukum UNDIP, Vol. 15 No. 1, 2019.

Aidul Fitriadi Azhari, *Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM UII, Vol. 19 No. 4, 2012.

Anak Agung Ngurah A. K., *Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah Dengan Dana Perimbangan Dan Investasi Swasta Sebagai Variabel Pemoderasi*, Jurnal Bisnis dan Manajemen Universitas Merdeka Malang, Vol. 3 No. 2, 2016.

Ari Hernawan, *Hukum Dan Kekuasaan Dalam Hubungan Industrial*, Jurnal Mimbar Hukum, Edisi Khusus, 2011.

Claustantianus Wibisono T., Kukuh Sudarmanto, Muhammad Junaidi, Zaenal Arifin, *Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berkualitas Di Pemerintahan Daerah*, Jurnal Juridisch, Vol. 1 No. 3, 2023.

Dian Kus Pratiwi dan Mazdan Maftuka Assyayuti, *Urgensi Kajian Evaluasi Produk Hukum Daerah Terhadap Efektivitas Pembentukan Produk Hukum Di Daerah*, Jurnal Fakultas Hukum UII, 2024.

Edy Syahputra Sihombing, Alfonsus Sutarno, Robertus Reno Sitepu, *Pancasila sebagai Landasan Filosofis Hukum Negara Indonesia: Refleksi di tengah Carut-marut Permasalahan Hukum di Indonesia*, Jurnal Sosial Humaniora Vol. 5 No. 1, 2025.

Eko Rinaldo Damanik, Thea Farina, Satriya Nugraha, *Krisis Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia: Problematika Hak Konstitusional dan Pengabaian Aspirasi Rakyat*, INNOVATIVE: Journal of Social Science Research Vol. 5 No. 2, 2025.

Fathol Bahri dan Hariyanto, *Urgensi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah*, Jurnal Hukum, Politik dan Humaniora: Politika Progresif, Vol. 1 No. 2, 2024.

- Hanif Nurcholis, *Hubungan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Serta Peran Wakil Pemerintah*, Jurnal Studi Pemerintahan, Vol. 2 No.2, 2011.
- Hasyim Asyari, *Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah)*, REFLEKSI HUKUM: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2 No. 1, 2017.
- Iwan Henri Kusnadi, *Implikasi, Urusan dan Prospek Otonomi Daerah, Kebijakan*: Jurnal Ilmu Administrasi Vol. 11 No. 1, 2020.
- Ketut Bobby Suryawan, *Memahami Fungsi dan Tujuan Hukum dalam Pengantar Ilmu Hukum*, Konsensus: Jurnal Ilmu Pertahanan, Hukum dan Ilmu Komunikasi, Vol. 2 No. 3, 2025.
- Medina Marcela dalam Kristian Widya Wicaksono, *Problematika Dan Tantangan Desentralisasi Di Indonesia*, Jurnal Bina Praja Kementerian Dalam Negeri, Vol. 4 No. 1, 2012.
- Muhammad Rafif dan Zakki Adlhiyati, *Tinjauan Penerapan E-Court Di Pengadilan Negeri Yogyakarta Berdasarkan Teori Hukum Lawrence M. Friedman*, Jurnal Verstek UNS, Vol. 11 No. 4, 2023.
- Muslim Lobubun, Yohanis Anthon Raharusun, Iryana Anwar, *Inkonsistensi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Vol. 4 No. 2, 2020.
- M. Rendi Aridhayandi, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 48 No. 4, 2018.
- Nuvazria Achir, *Anotasi Normatif Terhadap Peraturan Daerah Tentang Transparansi*, Jurnal Jambura Law Review, Vol. 2 No. 1, 2020.
- Rasji, William Chandra dan Marcellius Kirana Hamonangan, *Hukum Sebagai Alat Rekayasa Sosial: Gagasan Roscoe Pound dan Relevansinya bagi Reformasi Hukum di Indonesia*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol. 5 No.10, 2025.
- Sri Wahyuni Laia dan Sodialman Daliwu, *Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Bersifat Demokratis di Indonesia*, Jurnal Education and Development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, Vol. 10 No. 1, 2022.
- Widayati, *Implementasi Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Partisipatif Dan Berkeadilan*, Jurnal Hukum UNISSULA, Vol. 36 No. 2, 2020.

## **Peraturan Perundangan**

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

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

## **Website**

<https://banyuwangikab.go.id/public/berita/sejak-2017-banyuwangi-pertahankan-predikat-a-sistem-akuntabilitas-kinerja-instansi-pemerintah>

<https://kominfo.jatimprov.go.id/berita/banyuwangi-raih-sakip-a-dengan-nilai-terbaik-se-indonesia>

<https://banyuwangikab.go.id/berita/banyuwangi-jadi-kabupaten-pertama-raih-sakip-aa-di-indonesia>

<https://kominfo.jatimprov.go.id/berita/13-tahun-berturut-banyuwangi-kembali-raih-wtp>

<https://webserver.banyuwangikab.go.id/profil/ekonomi.html>