

**SEKRETARIAT  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH ( DPRD )  
KABUPATEN SEMARANG**



# **NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
TENTANG  
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH**



**LEMBAGA PENGABDIAN MASYARAKAT (LPM)  
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 (UNTAG) SEMARANG  
TAHUN 2021**

# **NASKAH AKADEMIK**

## **RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH**

**Disusun Oleh:**

**LEMBAGA PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SEMARANG**

**KABUPATEN SEMARANG  
2021**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, Tim Penyusuna Naskah Akademik telah menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dan sebagai orang beriman kami mengucapkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa atas segala nikmat dan lindungan-Nya selama dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Naskah Akademik ini disusun sebagai daya unkit dan daya dorong bagi pembentuk Produk Hukum Daerah kabupaten Semarang untuk mengisi kekosongan hukum berkaitan dengan pembentukan Produk Hukum Daerah.

Naskah Akademik ini disusun dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif dan menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan Produk Hukum Daerah. Naskah Akademik ini mendeskripsikan kajian-kajian filosofis, sosiologis dan yuridis serta kajian empirik pembentukan Produk Hukum Daerah, yang dilampiri pula dengan Konsep Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah beserta lampirannya.

Pada kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih atas perhatian dan kerjasama yang baik kepada:

1. Yang terhormat Ketua DPRD Kabupaten Semarang;
2. Yang terhormat Wakil Ketua DPRD Kabupaten Semarang;
3. Yang terhormat Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Semarang;
4. Yang terhormat Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Semarang;
5. Yang terhormat Anggota DPRD Kabupaten Semarang;
6. Yang terhormat Sekretaris DPRD Kabupaten Semarang;
7. Yang terhormat jajaran Sekretariat DPRD Kabupaten Semarang;
8. Yang terhormat Kepala Bagian Hukum dan Jajarannya
9. Yang terhormat mitra kerja Tim Penyusun Naskah Akademik.

Semoga Naskah Akademik dengan lampiran Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dapat bermanfaat dalam pembentukan Peraturan Daerah tersebut.

Demikian, atas perhatian dan kerjasama yang baik kami mengucapkan terima kasih, teriring doa semoga kita selalu dalam lindungan Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa.



## DAFTAR ISI

JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Tujuan dan Kegunaan	10
D. Metode Penelitian	11
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK	16
A. Kajian Teoritis	16
B. Kajian Asas-asas atau Prinsip Penyusunan Norma	19
C. Kajian Praktik Penyelenggaraan	25
D. Kajian Implikasi Penerapan Peratyran Daerah	28
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT	30
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	38
A. Landasan Filosofis	38
B. Landasan Sosiologis	40
C. Landasan Yuridis	41
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	45
BAB VI PENUTUP	47
DAFTAR PUSTAKA	48
LAMPIRAN :	
Rancangan Peraturan Daerah	

# **NASKAH AKADEMIK**

RANCANGAN

PERATURAN DAERAH KABUPATEN SEMARANG

NOMOR ... TAHUN 2021

TENTANG

PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia terwujud berdasarkan kesepakatan komponen bangsa yang tertuang dalam suatu norma hukum, sebagaimana Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan, bahwa:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, **maka disusunlah Kemerdekaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia**, yang berbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Alinea IV Pembukaan tersebut membuktikan secara konstitusional, bahwa norma hukum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai “wadah” ketatanegaraan Indonesia dalam mewujudkan tujuan negara Indonesia, yang berlandaskan pada Pancasila. Penguatan pernyataan tersebut terumuskan dalam Pasal 1 ayat (3), bahwa Negara Indonesia sebagai negara hukum, yang artinya hidup dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara selalu dalam kerangka hukum, baik hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan (prinsip legalitas formil) maupun hukum tidak tertulis berupa norma adat yang berlaku dalam suatu masyarakat adat (prinsip legalitas materiil). Penguatan pernyataan tersebut terumuskan pula dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Artinya, bahwa sila-sila Pancasila dengan nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan sosial sebagai arah tujuan, pedoman dan pengikat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sudjito dalam tulisannya “Membangun Sistem Hukum Nasional Berdasarkan Ideologi Pancasila” menyatakan, bahwa Hukum dan negara hukum, mestinya didesain sedemikian rupa sesuai dengan kosmologi

bangsanya masing-masing. Sudah tentu, *rechtstaat*, bagus dan sesuai dengan kosmologi Eropa, namun, sulit diterima, diberlakukan ataupun dipaksakan di Indonesia. Begitu pula sebaliknya. Sehubungan dengan itu, maka negara hukum Indonesia tidak mungkin didesain mengikuti *rechtstaat*, melainkan perlu didesain sebagai negara hukum khas Indonesia, yang disebut dengan Negara Hukum Pancasila.<sup>1</sup> Pada hakekatnya salah satu tatanan atau pranata sosial (*social order*) yang dijadikan landasan menyelesaikan atau meminimalkan konflik sosial atau mewujudkan tujuan sosial yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila adalah tatanan hukum, yang sejalan dengan prinsip negara hukum di Indonesia, yang menegaskan interaksi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara berdasarkan pada hukum yang telah disepakati sebagai sistem hukum nasional (*national law system*). Hans Kelsen mengatakan, bahwa hukum adalah suatu tatanan perbuatan manusia. "Tatanan" adalah suatu sistem aturan. Hukum adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang kita pahami melalui sebuah sistem. Tatanan sosial tertentu yang memiliki karakter hukum merupakan suatu tatanan hukum.<sup>2</sup> Hukum yang telah disepakati sebagai sistem hukum nasional merupakan bagian dari pembangunan hukum nasional, dan secara makro bagian dari pembangunan nasional.

Arah dan prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005–2025 bidang hukum terumuskan dalam Bab IV Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, yaitu:

1. mewujudkan Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan ditunjukkan oleh terciptanya supremasi hukum dan penegakkan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif.
2. memperkuat daya saing bangsa, bahwa pembangunan nasional dalam jangka panjang salah satunya diarahkan untuk melakukan reformasi di bidang hukum dan aparatur negara.

---

<sup>1</sup> Pusat Studi Pancasila UGM dan Universitas Pattimura Ambon, Penguatan, Sinkronisasi, harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam Rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa. Prosiding Kongres Pancasila VI. Yogyakarta: PSP UGM, 2014, halaman 37

<sup>2</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel and Russel, 1971), diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung: Nusa Media, 2011), halaman 3-6

3. reformasi Hukum dan Birokrasi, bahwa Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan materi hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global. Pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya.
4. mewujudkan Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum merupakan landasan penting untuk mewujudkan pembangunan Indonesia yang maju, mandiri dan adil. Demokrasi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan, dan memaksimalkan potensi masyarakat, serta meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan negara. Hukum pada dasarnya bertujuan untuk memastikan munculnya aspek-aspek positif dan menghambat aspek negatif kemanusiaan serta memastikan terlaksananya keadilan untuk semua warga negara tanpa memandang dan membedakan kelas sosial, ras, etnis, agama, maupun gender. Hukum yang ditaati dan melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum dan menegakkan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif, dan memihak pada rakyat kecil.

Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum; perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum; serta penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.

**Pembangunan materi hukum** diarahkan untuk membangun produk hukum yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan

pemerintahan dan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mencakup perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian dan pengembangan hukum.

**Pembangunan struktur hukum** diarahkan untuk memantapkan dan mengefektifkan berbagai organisasi dan lembaga hukum, profesi hukum, dan badan peradilan sehingga aparatur hukum mampu melaksanakan tugas dan kewajibannya secara profesional. Kualitas dan kemampuan aparatur hukum dikembangkan melalui peningkatan kualitas dan profesionalisme melalui sistem pendidikan dan pelatihan dengan kurikulum yang akomodatif terhadap setiap perkembangan pembangunan serta pengembangan sikap aparatur hukum yang menunjang tinggi kejujuran, kebenaran, keterbukaan dan keadilan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, serta bertanggung jawab dalam bentuk perilaku yang teladan.

**Pembangunan budaya hukum** diarahkan pada penerapan dan penegakan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) dilaksanakan secara tegas, lugas, profesional, dan tidak diskriminatif dengan tetap berdasarkan pada penghormatan terhadap Hak-hak Asasi Manusia (HAM), keadilan, dan kebenaran, terutama dalam penyelidikan, penyidikan, dan persidangan yang transparan dan terbuka dalam rangka mewujudkan tertib sosial dan disiplin sosial sehingga dapat mendukung pembangunan serta memantapkan stabilitas nasional yang mantap dan dinamis.

Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Semarang berkewajiban melakukan pembangunan hukum, baik substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai peraturan perundang-undangan, yang sah dan memiliki kekuatan hukum.

Pemerintahan Daerah Kabupaten Semarang selama ini dalam melaksanakan pembangunan hukum, baik Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Keputusan Bupati, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Keputusan Badan Kehormatan mendasarkan pada:

a. Kewenangan

Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan membentuk atau menetapkan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana beberapa kali mengalami perubahan, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;

b. Teknis Pembentukan

Pemerintahan Daerah dalam membangun atau membentuk atau menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lainnya secara teknis mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 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.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas, membuktikan, bahwa Pemerintahan Daerah Kabupaten Semarang memiliki kewenangan membangun atau membentuk atau menetapkan Peraturan Daerah, termasuk membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Secara empirik/sosiologis, berdasarkan data dalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Kabupaten Semarang yang diakses pada tanggal 8 Juli 2021 menunjukkan dari 411 (empat ratus sebelas) Peraturan Daerah dan 797 (tujuh ratus sembilan puluh tujuh) Peraturan Bupati, bahwa Pemerintahan Daerah Kabupaten Semarang belum memiliki Peraturan Daerah yang secara teknis mengatur pembangunan atau pembentukan atau penetapan produk hukum daerah.

Hal ini berdampak pada terjadinya perbedaan-perbedaan dalam Peraturan Daerah atau peraturan Bupati yang satu dengan yang lain, baik dari aspek konsiderans, dasar hukum maupun ketentuan umum. Beberapa Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota lainnya telah memiliki Peraturan Daerah tentang pembentukan produk hukum daerah seperti Kabupaten Banjar dengan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2017, Kabupaten Gorontalo dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2018, dan Kabupaten Sragen dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2017. Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan kebutuhan mendasar dalam pembangunan hukum dengan tujuan tidak sekedar untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pembentukan produk hukum daerah, tetapi sebagai upaya mewujudkan konsistensi, sinerginitas dan harmonisasi serta akuntabilitas pembentukan produk hukum daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 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 dalam konsiderannya menyatakan, bahwa untuk menjamin kepastian hukum, dalam pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang mengubah Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya, menentukan bahwa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, asas pembentukan peraturan perundang-undangan, asas muatan materi peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan.

Berdasarkan aspek filosofis, yuridis dan sosiologis di atas yang menunjukkan terjadinya kesenjangan dalam pembentukan produk hukum daerah, ada kewenangan membentuk tetapi tidak digunakan kewenangan tersebut, ada kebutuhan suatu pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah tetapi belum direalisasikan, beberapa kali membentuk produk hukum daerah tetapi tidak memiliki pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah, maka Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diperlukan dalam rangka sebagai daya ungkit dan daya dorong bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten Semarang untuk mewujudkan pembentukan

produk hukum daerah secara sistematis dan terstruktur dalam suatu Peraturan Daerah, sehingga suatu produk hukum daerah dapat dipertanggungjawabkan dalam proses pembentukannya dan memiliki kekuatan hukum.

## **B. Identifikasi Masalah**

Kesenjangan (*das solen-das sein*) dalam latar belakang di atas melahirkan berbagai masalah dalam pembangunan atau pembentukan atau penetapan produk hukum daerah, yaitu:

1. Hukum merupakan tatanan sosial yang mengikat dan dibentuk berdasarkan kewenangan dan teknis pembentukannya dalam suatu pedoman dan tata cara pembentukan yang telah disepakati sebagai tatanan hukum. Pembentukan produk hukum secara teknis-normatif telah dirumuskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur semua bentuk peraturan perundang-undangan dan teknis pembentukannya, dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 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, yang mengatur produk hukum daerah provinsi dan kabupaten/kota. Ada 2 (dua) masalah yang dapat diidentifikasi, yaitu *pertama*, secara normatif, Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut di atas mengatur pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah, baik untuk Pemerintah Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota. *Kedua*, secara empirik, Pemerintahan Daerah Kabupaten Semarang belum memiliki pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum Kabupaten Semarang, sehingga akan menghambat kelancaran dan ketertiban pembangunan hukum di Kabupaten Semarang dan akan berdampak pula pada terhambatnya pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Solusi yang segera dilakukan dan menjadi kebutuhan dalam pembangunan hukum di Kabupaten Semarang dengan merancang Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Kabupaten Semarang.

2. Negara Indonesia merupakan negara hukum, dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, bahwa pembangunan hukum meliputi pembangunan substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan bagian dari pembangunan substansi hukum yang sangat dibutuhkan Pemerintahan Daerah Kabupaten Semarang dalam rangka menyelesaikan masalah kevakuman hukum tentang pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah, yang dapat berdampak pada terhambatnya pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Keabsahan dari suatu pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan tertuang lebih dahulu dalam suatu produk hukum daerah, sebagaimana prinsip hukum yang dianut dalam pembangunan hukum nasional, yaitu prinsip legalitas, yang mendasarkan setiap perencanaan dan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintahan serta penganggarannya mendasarkan pada peraturan yang telah ada sebelumnya. Oleh karena itu, kebutuhan Peraturan Daerah tentang produk hukum daerah merupakan kebutuhan mendesak, dan dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan melibatkan berbagai pihak dalam pembentukan produk hukum daerah, seperti eksekutif, legislatif, perancang hukum, akademisi/peneliti dan masyarakat serta pemangku kepentingan lainnya;
3. Produk hukum daerah sebagai peraturan perundang-undangan pada hakekatnya merupakan bagian tatanan sosial yang bertujuan memberikan perlindungan masyarakat (*social defence*) dan mensejahterakan masyarakat (*social welfare*). Produk hukum daerah Kabupaten Semarang patut diatur dalam suatu Peraturan Daerah kabupaten secara tersendiri/terpisah, tidak menyatu pengaturannya dengan Pemerintah Daerah Provinsi, sebagaimana dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan Daerah yang mengatur produk hukum daerah akan memuat pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah kabupaten Semarang. Pemerintahan Daerah kabupaten Semarang memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah, sebagaimana yang telah diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah beberapa kali diubah dan terakhir dengan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Naskah Akademik akan melakukan kajian mendalam terhadap aspek filosofis, sosiologis dan aspek yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Berdasarkan pada prinsip pemberlakuan hukum yang harus memuat aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, maka dengan dasar pertimbangan tersebut dapat dipertanggungjawabkan pembentukan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;

4. Penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu persyaratan dalam membentuk suatu peraturan daerah, namun di sisi lain dapat dilakukan dengan suatu penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, seperti Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, perubahan beberapa materi tertentu, dan pencabutan peraturan daerah, sebagaimana Pasal 56 ayat (3) jo Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penyusunan Naskah Akademik memuat 2 (dua) hal, yaitu substansi Naskah Akademik dan Lampiran Rancangan Peraturan Daerah. Sasaran yang akan dicapai dalam penyusunan Naskah Akademik yaitu suatu Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang sinergi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan putusan pengadilan dengan ruang lingkup pengaturan paling sedikit meliputi:

- a. Jenis Produk Hukum Daerah
- b. Perencanaan Produk Hukum Daerah
- c. Penyusunan Produk Hukum Daerah Berupa Peraturan
- d. Penyusunan Produk Hukum Daerah Berupa Penetapan
- e. Pembahasan Produk Hukum Daerah
- f. Fasilitasi
- g. Evaluasi
- h. Nomor Register
- i. Penetapan, Penomoran, Pengundangan dan Autentifikasi

j. Penyebarluasan

k. Peran serta masyarakat

Jangkauan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pada terumuskannya pedoman dan tata acara pembentukan produk hukum daerah, dengan arah pengaturan pada produk hukum daerah berbentuk peraturan dan penetapan.

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

Kegiatan penyusunan Naskah Akademik tentang pembentukan produk hukum daerah Kabupaten Semarang bertujuan:

1. Membentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Kabupaten Semarang yang berkepastian hukum;
2. Menggerakkan pemangku kepentingan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
3. Mengkaji secara mendalam aspek filosofis, sosiologis dan yuridis berlakunya Peraturan Daerah;
4. Mewujudkan ketepatan dan keterpaduan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan.

Kegunaan kegiatan penyusunan Naskah Akademik, yaitu:

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Naskah Akademik merupakan suatu naskah hasil penelitian ilmiah dan atau kajian ilmiah terhadap pembentukan Peraturan Daerah, sehingga kegiatan penyusunan Naskah Akademik diharapkan dapat membangun konsep-konsep atau teori baru dalam teknik penyusunan Peraturan Daerah;

#### **2. Kegunaan Praktis**

##### **a. Bagi Pembentuk Peraturan Daerah**

Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan memberikan pengertian dan pemahaman yang lebih luas bagi eksekutif dan legislative dalam menyusun Naskah Akademik dan atau pembentukan Peraturan Daerah, terutama penggunaan metode pendekatan yang tidak hanya bersifat yuridis normatif dengan pendekatan kualitatifnya atau pendekatan yang bersifat yuridis-sosiologis dengan

pendekatan kuantitatifnya, tetapi dapat dilakukan dengan studi komparatif. Penyusunan naskah Akademik akan menjadi pedoman dan arah pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah.

b. Bagi masyarakat

Menumbuhkan dan meningkatkan pengertian dan pemahaman yang mendalam terkait dengan betapa pentingnya Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan peran serta masyarakat dalam proses membentuk suatu produk hukum daerah.

**D. Metode Penelitian**

Penyusunan Naskah Akademik sebagai kegiatan penelitian ilmiah atau hasil kajian ilmiah bidang hukum, maka penyusunan naskah Akademik menggunakan metode penelitian hukum yang lazim dipergunakan dalam kegiatan penelitian di perguruan tinggi, baik yuridis-normatif maupun yuridis-sosiologis. Dalam Naskah Akademik ini digunakan penelitian hukum yang bersifat yuridis-normatif, meliputi:

1. Metode pendekatan

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah lebih dominan menggunakan data sekunder, terutama bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik, yaitu metode pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan tersebut mendasarkan pada kajian asas-asas hukum dan analitis peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 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.

Tipe penelitian dalam penyusunan Naskah Akademik menggunakan penelitian kualitatif, yang menyajikan pernyataan-pernyataan tertulis yang substantif dan sistematis. Anselm Strauss & Juliet Corbin menyatakan, bahwa jenis penelitian yang temuannya tidak diperoleh

melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya<sup>3</sup>. John W.Creswell menyatakan, bahwa proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan disusun dalam sebuah latar alamiah<sup>4</sup>. Lexy J Moleong, menyatakan, bahwa penelitian yang tidak mengadakan perhitungan.<sup>5</sup>

## 2. Spesifikasi penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan dalam kegiatan penyusunan Naskah Akademik bersifat deskriptis, yang menggambarkan pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum, baik yang bersifat peraturan maupun penetapan yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kemudian diterapkan dan dideskripsikan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam teknis deskriptif tersebut akan diperoleh sinerginitas dan harmoni peraturan perundang-undangan, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

## 3. Sumber Data

Berdasarkan metode pendekatan dan spesifikasi penelitian tersebut, maka dominasi data yang diambil, didokumentasikan dan dianalisis dalam penyusunan Naskah Akademik berupa data sekunder, meliputi:

### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum dalam penyusunan Naskah Akademik:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;

---

<sup>3</sup> Anselm Strauss & Juliet Corbin, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), halaman 4

<sup>4</sup> John W.Creswell, *Research Design, Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publications, Inc, 1994. Alih Bahasa oleh Angkatan III & IV KIK-UI dan bekerjasama dengan Nur Khabibah, (Jakarta: KIK Press, 2002), halaman 1

<sup>5</sup> Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT.Remaja Rosdakarya, 2002), halaman 2

- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 4) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang 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.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam kegiatan penyusunan Naskah Akademik, yaitu berbagai buku hukum, buku penelitian hukum dan jurnal hukum yang mendukung bahan hukum primer.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang dipergunakan berupa kamus Bahasa Indonesia dan *Black's Law Dictionary*

Data primer sebagai data empirik diperlukan sebagai dasar penguatan terhadap penyusunan Naskah Akademik. Data primer berasal dari informasi atau permohonan Badan Pembentuk Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Semarang yang memiliki kehendak dan sepakat untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penyusunan Naskah Akademik dilakukan dengan cara studi kepustakaan, dengan pertimbangan bahwa menyusun pedoman dan tata cara pembentuk produk hukum daerah menggunakan data yang sudah standar dan baku, sebagaimana dirumuskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang 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. Berdasarkan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah harus sesuai dengan peraturan pembentukan peraturan perundang-undangan, baik berupa Undang-Undang, Peraturan Presiden maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Studi wawancara tidak dilakukan dengan pertimbangan pedoman pembentukan produk hukum daerah sudah standar dan baku berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di sisi lain, dalam penelitian ini dipergunakan studi komparasi terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan produk hukum daerah. Hug telah mengusulkan lima kelompok studi komparatif yang mungkin bisa dipergunakan, yaitu (a) memperbandingkan sistem asing dengan sistem domestik dalam rangka menemukan kesamaan dan perbedaan, (b) studi yang menganalisis berbagai solusi secara obyektif dan sistematis yang ditawarkan oleh berbagai sistem untuk suatu masalah hukum tertentu, (c) studi yang menginvestigasi hubungan kausal antara sistem-sistem hukum berbeda, (d) studi-studi yang membandingkan tahap-tahap dari beberapa sistem hukum, dan (e) studi yang berusaha menemukan atau mengkaji evolusi hukum secara umum berdasarkan sistem dan periodenya.<sup>6</sup>

#### 5. Metode Analisa Data

Analisa data kualitatif dipergunakan dalam kegiatan penyusunan Naskah Akademik ini dengan melalui beberapa tahapan, yaitu:

- a. Inventarisasi data peraturan perundang-undangan
- b. Dokumentasi data peraturan perundang-undangan
- c. Pemilahan data peraturan perundang-undangan
- d. Analisis data peraturan perundang-undangan

#### 6. Metode Penyajian Data

---

<sup>6</sup> Peter de Cruz, *Comparative Law in a Changing World* (London\_Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999) yang diterjemahkan oleh Narulita Yusron, *Perbandingan Sistem Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2010), halaman 10-11

Penyajian data bersifat kualitatif, artinya penyajian data tidak menggunakan perhitungan angka-angka, tetapi data disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan terstruktur dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyajian data yang bersifat kualitatif tersebut akan dilaksanakan setelah hasil analisis data. Penyajian data tidak hanya tertuang dalam bentuk Naskah Akademik, tetapi tersajikan pula dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

## BAB II

### KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai suatu hasil penelitian atau kajian ilmiah memuat kajian teoritis, kajian terhadap asas-asas atau prinsip penyusunan norma, kajian praktik penyelenggaraan, dan implikasi Peraturan Daerah.

#### A. Kajian Teoritis

Hukum tidak hanya berfungsi sebagai pembenar atau mengesahkan segala yang terjadi setelah masyarakat berubah, tetapi hukum harus tampil secara bersamaan dengan peristiwa yang terjadi, bahkan kalau perlu hukum harus tampil lebih dahulu, baru peristiwa mengikutinya, fungsi hukum sebagai alat untuk rekayasa sosial (*law a tool of social engineering*). Sesungguhnya fungsi hukum tidak hanya sekedar sebagai pendamping (*standard of conduct*) dan alat rekayasa sosial (*law a tool of social engineering*), tetapi juga sebagai alat untuk mengontrol tingkah laku manusia (*law a tool of social control*) dan sebagai alat memperlancar proses interaksi sosial (*law as a facility of human interaction*).

Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai suatu hukum tertulis diharapkan pula memiliki fungsi:

1. *Standard of conduct*, yang menjadi pedoman dan arah bagi eksekutif dan legislatif dalam membentuk produk hukum daerah;
2. *A tool of social engineering*, yang dapat dijadikan alat oleh eksekutif dan legislatif untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan melalui kebijakan legislasi;
3. *A tool of social control*, yang dapat dijadikan alat untuk mengontrol proses pembentukan produk hukum daerah, mensinergikan dan mengharmonisasikan terhadap peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal (dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi) maupun horizontal (dengan Peraturan Daerah lainnya);
4. *As facility of human interaction*, terwujudnya interaksi pemangku kepentingan (eksekutif, legislatif, perancang peraturan, akademisi, masyarakat) dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Daerah sebagai produk Pemerintahan Daerah merupakan suatu kebutuhan dasar dalam pembangunan hukum di Daerah yang memberikan payung hukum terhadap kebijakan-kebijakan dan pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah akan memberikan arah dan tujuan pembangunan yang akan dicapai secara sistematis, yang digerakan dalam suatu sistem, dan spesifik, yang mengatur urusan-urusan pemerintahan tertentu. Demikian pula, pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah yang secara sistematis akan mewujudkan sistem pembentukan produk hukum daerah dengan melibatkan pemangku kepentingan, sarana prasarana dan peraturan perundang-undangan, baik yang bersifat vertikal maupun horizontal, serta secara spesifik akan mengatur produk hukum daerah berupa peraturan dan penetapan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, sebagaimana Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara teknis tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, sesuai asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan asas muatan materi peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan putusan pengadilan. Di sisi lain, yang paling mendasar secara hakiki, bahwa peraturan perundang-undangan berlandaskan pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, sebagaimana Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila menjadi “roh” nya norma dan nilai Peraturan Daerah, sehingga Peraturan Daerah menjadi suatu hukum yang berketuhanan, berperikemanusiaan, berkesatuan, berdemokrasi dan berkeadilan sosial dalam setiap perubahannya. A.A.G. Peters mengatakan, bahwa hukum sering kali bukannya memajukan stabilitas dan kepastian, malahan justru mengakibatkan ketidakstabilan dan ketidakpastian.<sup>7</sup> Oleh karena itu hukum yang bersifat dinamis, harus

---

<sup>7</sup> A.A.G.Peters, Ed., Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku I (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988), halaman 476

selalu dilakukan perubahan sejalan dengan perkembangan jaman dan dinamika kehidupan masyarakat,<sup>8</sup> sebagai alat rekayasa sosial, mengontrol tingkah laku manusia dan memperlancar proses interaksi sosial.

Sudjito dalam artikelnya “Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila,” bahwa:<sup>9</sup>

Pancasila adalah roh/jiwa hukum nasional. Pancasila sebagai sistem nilai, keberadaannya abstrak, tak terlihat dengan mata kepala, tetapi keberadaan dan perannya dapat ditangkap dengan mata hati. Apabila Pancasila terlepas dari hukum nasional, maka hukum nasional akan mati, walaupun hukum nasional ada, ia sekedar merupakan *zombi* (mayat hidup) yang menakutkan, merusak, dan mengganggu kenyamanan hidup dan kehidupan manusia.

Pancasila sebagai sistem nilai telah mengakar dalam kehidupan bangsa Indonesia, tertanam dalam tradisi, sikap, perilaku, adat istiadat dan budaya bangsa. Pancasila tergolong nilai kerohanian yang di dalamnya terkandung nilai-nilai lain secara lengkap dan harmonis, baik nilai materiil, nilai vital, nilai kebenaran/kenyataan, nilai *aesthetic*, nilai *ethis/moral* maupun nilai religius.

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, namun nilai-nilai Pancasila terlupakan dijadikan asas-asas hukum nasional. Pernyataan-pernyataan tentang Pancasila sebagai landasan pembangunan hukum nasional hanyalah sebatas pernyataan belaka, tanpa ada realisasi. Secara empirik bisa dilihat dan dibaca pada setiap Peraturan Daerah yang dalam konsiderannya hampir tidak merumuskan amanat konstitusi berupa kesejahteraan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia serta nilai-nilai Pancasila berupa nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan sosial. Romli Atmasasmita mengatakan, bahwa:<sup>10</sup>

Kehidupan hukum dengan cita-cita keadilan yang selalu didengungkan merupakan fatamorgana semata, tanpa manfaat nyata yang kita rasakan, yang diberikan sesuai dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawabnya pada kepentingan masyarakat luas. Kehidupan hukum dalam alam *liberalism* merupakan “kemenangan” pengaruh paham *individualism* yang telah “menguburkan” pengaruh paham *kolektivisme* yang secara historis tumbuh dan berkembang pada bangsa-bangsa timur. Meskipun era penjajahan secara fisik telah berakhir, akan tetapi era penjajahan ideologi dan ajaran dalam bidang hukum belum berakhir, karena sampai saat ini, secara substansial kita belum dapat menggali “nilai-nilai budaya Indonesia” ke sistem hukum Indonesia, kecuali dari aspek *formalistas* perundang-undangan.

Produk hukum daerah wajib memuat nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila, sehingga produk hukum daerah tersebut dapat mewujudkan tujuan pemerintahan dan tujuan hukum, sebagaimana penegasan Jeremy Bentham, bahwa tujuan pemerintahan dan tujuan hukum

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, halaman 3

<sup>9</sup> Sudjito, Negara Hukum Dalam Perpektif Pancasila, Proceeding Kongres Pancasila “Pancasila Dalam Berbagai Perspektif” (Yogyakarta: Sekjen MK, 2009), halaman 199-200

<sup>10</sup> Romli Atmasasmita, Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan (Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2017), halaman 28-29

haruslah “kebahagiaan terbesar komunitas” atau “kebahagiaan masyarakat”.<sup>11</sup> Tujuan pemerintahan dan tujuan hukum tersebut akan dapat dicapai, apabila proses pembentukan produk hukum daerah juga mendasarkan pada teknik pembentukan peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila.

## **B. Kajian asas-asas atau prinsip penyusunan norma**

Romli Atmasasmita mengatakan, bahwa membangun karakter hukum bernilai Pancasila merupakan kewajiban dan tanggung jawab bersama untuk membalikkan “jarum jam sejarah hukum” di Indonesia yang selama ini berkiblat kepada *the western legal philosophy*.<sup>12</sup> Oleh karena itu, kajian terhadap asas-asas atau prinsip-prinsip pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah mendasarkan pada asas-asas atau prinsip-prinsip Pancasila yang terkandung dalam teknis pembentukan peraturan perundang-undangan.

### **1. Kajian asas/prinsip pembentukan Rancangan Peraturan Daerah**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5 telah mengatur tentang teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Daerah yang tidak boleh bertentangan dengan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

#### **a. kejelasan tujuan;**

pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Tujuan pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah bertujuan terwujudnya kepastian hukum, pedoman dan arah pembentukan produk hukum daerah, sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan;

#### **b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;**

Setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan

---

<sup>11</sup> Jeremy Bentham, Teori Perundang-undangan (Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2010), halaman 2

<sup>12</sup> *Op.Cit.*, halaman 88

Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah dibentuk oleh Bupati bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten Semarang, sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menunjukkan, bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas 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 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.

d. dapat dilaksanakan;

Setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah kabupaten Semarang dibutuhkan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Semarang karena adanya kevakuman/kekosongan hukum yang terkait dengan pembentukan produk hukum daerah. Kebutuhan terhadap suatu Peraturan Daerah tersebut yang menunjukkan

secara prediktif bisa dilaksanakannya Peraturan Daerah tersebut. Penguatan terhadap pernyataan tersebut dapat dibuktikan dengan pengaturan produk hukum daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 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, serta telah ada dan berlakunya Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dari Daerah lain.

e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah menjawab kevakuman/kekosongan hukum di kabupaten Semarang, sehingga akan terwujud efisiensi dan efektivitas pembentukan produk hukum daerah dan pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan.

f. kejelasan rumusan; dan

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. Rumusan pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah akan memperhatikan kewenangan Pemerintahan Daerah, muatan Peraturan Daerah meliputi struktur hukum, muatan hukum dan harmonisasi, serta Bahasa hukum dan teknis penulisan.

g. keterbukaan.

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan disusun

melalui tahapan-tahapan yang transparan dan akuntabel dari perencanaan sampai dengan pengundangan.

## 2. Kajian asas/prinsip muatan materi

### a. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

#### 1) pengayoman

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;

#### 2) kemanusiaan

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional dan dapat dipertanggungjawabkan;

#### 3) kebangsaan

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;

#### 4) kekeluargaan;

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;

#### 5) kenusantaraan;

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

#### 6) bhinneka tunggal ika

Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

7) keadilan

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;

8) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;

9) ketertiban dan kepastian hukum;

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

b. Materi muatan penyelenggaraan pemerintahan daerah

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1) kepastian hukum

Mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;

2) tertib penyelenggara negara

Menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;

3) kepentingan umum

Mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;

4) keterbukaan

Membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;

5) proporsionalitas

Mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;

6) profesionalitas

Mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;

7) akuntabilitas

Setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

8) efisiensi

Berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik;

9) efektivitas

Berorientasi pada tujuan yang tepat guna;

10) keadilan

Setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

c. Materi muatan substansi pembentukan produk hukum daerah

Pasal 4 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 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 menentukan, bahwa Peraturan Daerah kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

a. kewenangan kabupaten/kota;

- b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah yang lokasinya dalam daerah yang lokasinya dalam daerah yang lokasinya dalam daerah yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah yang penggunaannya dalam daerah yang penggunaannya dalam daerah yang penggunaannya dalam daerah yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya yang manfaat atau dampak negatifnya yang manfaat atau dampak negatifnya yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih yang penggunaan sumber dayanya lebih yang penggunaan sumber dayanya lebih yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah efisien apabila dilakukan oleh daerah efisien apabila dilakukan oleh daerah efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten.

### **C. Kajian praktik penyelenggaraan**

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah kabupaten/Kota berisi materi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah telah diatur dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 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. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut merumuskan pembentukan produk hukum daerah

Provinsi dan Kabupaten/Kota, dan menjadi pedoman bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten Semarang untuk membentuk produk hukum daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, maka sudah sepatutnya Pemerintahan Daerah Kabupaten Semarang menjabarkan muatan materi pembentukan produk hukum daerah yang ada dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut dalam suatu Peraturan Daerah Kabupaten Semarang. Dari 411 (empat ratus sebelas) Peraturan Daerah Kabupaten Semarang, belum ada Peraturan Daerah Kabupaten Semarang yang mengatur tentang pembentukan produk hukum daerah.

Ketiadaan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang tentang pembentukan produk hukum daerah berdampak pada:

1. Ketiadaan prinsip kepastian hukum dalam pembentukan produk hukum daerah dalam suatu peraturan daerah;
2. Ketiadaan pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah;
3. Terjadinya perbedaan-perbedaan substansial dan struktur Peraturan Daerah;

Beberapa contoh Peraturan Daerah kabupaten Semarang yang mengandung kelemahan, yaitu Peraturan Daerah yang satu dengan Peraturan Daerah yang lain tidak sama atau belum ada pembakuan standarisasi, baik dalam merumuskan konsideran, memasukan peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah dan batang tubuh yang konsisten dalam menentukan Bab, sebagaimana tercermin pada Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1  
Perbedaan Struktur  
Peraturan Daerah Kabupaten Semarang

Peraturan Daerah	Perbedaan		
	Konsiderans	Dasar Mengingat	Struktur Peraturan
Nomor 2 Tahun 2020	Filosofis : ada Sosiologis: tidak ada Yuridis: ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip peraturan: tidak ada Ruang lingkup: tidak ada
Nomor 6 Tahun 2019	Filosofis : ada Sosiologis: ada Yuridis: ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip: ada Ruang lingkup: tidak ada
Nomor 1 Tahun 2018	Filosofis : ada Sosiologis: tidak ada	Peraturan Pembentukan	Asas/prinsip: ada Ruang lingkup: ada

Peraturan Daerah	Perbedaan		
	Konsiderans	Dasar Mengingat	Struktur Peraturan
	Yuridis: ada	Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	
Nomor 4 Tahun 2017	Filosofis : tidak ada Sosiologis: tidak ada Yuridis: ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas: ada Ruang lingkup: tidak ada

Tabel 1 di atas menunjukkan perbedaan Peraturan Daerah kabupaten Semarang, karena belum ada pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah yang baku dan standar. Ada Peraturan Daerah yang memuat aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, namun ada yang memuat salah satu atau salah dua dari ketiga aspek pemberlakuan peraturan perundang-undangan. Dalam dasar mengingat, semua Peraturan Daerah tidak memuat peraturan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, yang seharusnya patut dirumuskan. Ketidaksamaan terjadi pula pada Peraturan Daerah yang ada dalam memuat asas/prinsip dan ruang lingkup. Oleh karena itu dalam rangka mewujudkan pemahaman yang sama dalam pembentukan peraturan daerah diperlukan pedoman dan standarisasi pembentukan produk hukum daerah.

Demikian pula terjadi dalam Peraturan Bupati Kabupaten Semarang ketidaksamaan substansi dan struktur Peraturan Bupati, sebagaimana tersebut dalam Tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2  
Perbedaan Struktur  
Peraturan Bupati Kabupaten Semarang

Peraturan Bupati	Perbedaan		
	Konsiderans	Dasar Mengingat	Struktur Peraturan
Nomor 2 Tahun 2021	Filosofis : ada Sosiologis: ada Yuridis: ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip: tidak ada Maksud dan tujuan: tidak ada Ruang lingkup: tidak ada
Nomor 65 Tahun 2020	Filosofis : tidak ada Sosiologis: tidak ada Yuridis: ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip: tidak ada Maksud dan tujuan: tidak ada Ruang lingkup: ada
Nomor 1 Tahun 2019	Filosofis :tidak ada Sosiologis: ada Yuridis: tidak ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : tidak ada	Asas/prinsip: tidak ada Ruang lingkup: tidak ada Maksud dan tujuan: ada

Peraturan Bupati	Perbedaan		
	Konsiderans	Dasar Mengingat	Struktur Peraturan
Nomor 7 Tahun 2018	Filosofis : tidak ada Sosiologis: tidak ada Yuridis: ada	Peraturan Pembentukan Peraturan atau Produk Hukum Daerah : ada	Asas: tidak ada Maksud dan tujuan : tidak ada Ruang lingkup: ada

Tabel 2 menunjukkan terdapat perbedaan struktur dalam Peraturan Bupati Kabupaten Semarang, karena tidak ada pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah secara baku dan standar. Ada Peraturan Bupati dalam konsiderannya tidak memuat secara lengkap aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, atau ada yang memuat salah satu aspek saja. Dalam dasar mengingat pun, ada Peraturan Bupati yang memuat peraturan yang membentuk peraturan perundang-undangan dan ada yang tidak memuat hal tersebut. Dalam struktur peraturan pada Bab I, ada Peraturan Bupati yang tidak memuat asas/prinsip dan tidak memuat maksud dan tujuan.

Berdasarkan perbedaan struktur produk hukum daerah tersebut pada Tabel 1 dan Tabel 2, maka Pemerintahan Daerah perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

#### **D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan upaya solusi atas kekosongan hukum pembentukan produk hukum daerah, yang telah berdampak pada perbedaan-perbedaan produk hukum daerah, seperti pada Tabel 1 dan Tabel 2 sub Bab C di atas. Hasil keluaran (*output*) berupa Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan berimplikasi pada penerapan Peraturan Daerah, yaitu:

1. Terwujudnya kepastian hukum pembentukan produk hukum daerah yang dihasilkan dalam kebijakan legislasi antara Pemerintah Daerah dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Semarang;
2. Terwujudnya pedoman standar, baku dan tata cara pembentukan produk hukum daerah;
3. Terwujudnya struktur produk hukum daerah yang sama, terutama dalam:
  - a. Konsiderans

Lampiran II angka 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan, bahwa pokok pikiran pada konsiderans Peraturan Daerah memuat unsur filosofis, sosiologis dan yuridis. Berdasarkan Lampiran II tersebut, diharapkan konsiderans produk hukum daerah Kabupaten Semarang memuat unsur filosofis, sosiologis dan yuridis, meskipun angka 27 Lampiran II menyatakan Konsiderans Peraturan Daerah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukannya. Secara normatif, tidak salah hanya merumuskan aspek yuridis berupa perintah dari peraturan perundang-undangan. Aspek yuridis tersebut tidak cukup untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat, bahwa pembentukan produk hukum daerah karena perintah peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu patut dimasukan aspek filosofis, hakekat membentuk produk hukum daerah dan sosiologis, kebutuhan dan kemanfaatan suatu produk hukum daerah Kabupaten Semarang.

b. dasar hukum

Dasar hukum (mengingat) memuat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan pembentukan produk hukum daerah, peraturan yang membentuk daerah, pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah, dan peraturan-peraturan yang langsung berhubungan dengan muatan substansi/materi (materiil dan formil) yang diatur dalam batang tubuh produk hukum daerah tersebut. Ketentuan Umum.

c. Ketentuan Umum

Pembakuan muatan Bab I Ketentuan Umum suatu produk hukum daerah, yang memuat pasal-pasal tentang pengertian, asas-asas/prinsip-prinsip, maksud dan tujuan serta ruang lingkup.

4. Terwujudnya transparansi dan akuntabilitas pembentukan produk hukum daerah.

Penerapan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Kabupaten Semarang akan memberikan kejelasan program dan kegiatan pembentukan produk hukum daerah, sehingga penganggaran akan semakin jelas penggunaan dan pemanfaatannya.

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

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 14 menyatakan, bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan berbagai faktor pertimbangan yang telah dijelaskan dalam BAB II di atas, perlu Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan produk hukum daerah dan menjadi *legal standing* rancangan Peraturan Daerah *a quo*, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan, bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Amanat tersebut membuktikan, bahwa dalam melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan berlandaskan pada prinsip kepastian hukum.

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 56 jo Pasal 63 Undang-undang tersebut menunjukkan penggunaan penjelasan atau keterangan dan atau naskah akademik dalam penyusunan peraturan daerah, artinya bahwa penyusunan peraturan daerah dapat disertai:

a. Penjelasan atau Keterangan

b. Naskah Akademik

c. Penjelasan atau Keterangan dan Naskah Akademik

Selanjutnya ditentukan, bahwa dalam hal Rancangan Peraturan Daerah mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. pencabutan Peraturan Daerah; atau
- c. perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Dalam pendekatan *contrario*, maka dapat dimaknai muatan-muatan di luar muatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pencabutan peraturan daerah, dan perubahan peraturan yang hanya terbatas mengubah beberapa materi menggunakan naskah akademik dalam penyusunan peraturan daerah. Namun demikian, kalau mendasarkan pada Pasal 56 ayat (2) jo Pasal 63 Undang-undang tersebut dapat dimaknai pula penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dapat disertai dengan penjelasan atau keterangan saja. Keadaan tersebut menjadi *debatable*, oleh karena itu perlu ada penegasan pengaturan penyertaan tersebut dalam Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan, serta dapat berisi asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, sebagaimana terumuskan dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 5 berbunyi:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6 berbunyi:

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
  - a. pengayoman;

- b. kemanusiaan;
  - c. kebangsaan;
  - d. kekeluargaan;
  - e. kenusantaraan;
  - f. bhinneka tunggal ika;
  - g. keadilan;
  - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
  - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Undang-undang tersebut menjadi *legal standing* pembentukan produk hukum daerah dari berbagai aspek antara lain kewenangan dan tahapan pembentukan, struktur dan format peraturan, dan pedoman muatan-muatan peraturan. Undang-undang tersebut mengatur landasan dasar hukum (mengingat) dengan memperhatikan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana terumuskan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 7 berbunyi:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (1) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Pasal 17 ayat (1) menyatakan, bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Pasal 22 ayat (1) menyatakan, bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan.

Pasal 250 menyatakan, bahwa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan

Pasal 251 menyatakan, bahwa agar tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan, penyusunan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri dan melibatkan ahli dan/atau instansi vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya

Pasal 1 angka 1 menentukan, bahwa Perancang Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut Perancang adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya yang berada di lingkungan lembaga negara, kementerian, lembaga

pemerintah non kementerian, lembaga non struktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

5. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 38 ayat (5) Penetapan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dilakukan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah dan Bagian Hukum Kabupaten Semarang, berdasarkan kriteria:

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

Berdasarkan Pasal 69, bahwa Pemrakarsa dalam mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten yang telah diajukan oleh anggota DPRD Kabupaten, Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Pembentukan Peraturan Daerah disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD Kabupaten disertai penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Naskah Akademik yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan, memuat:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Berdasarkan Pasal 77, bahwa dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten, tim penyusun dapat mengundang peneliti dan/atau tenaga ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan.

Mendasarkan Pasal 101, dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten.

Mendasarkan Pasal 102, dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten yang berasal dari DPRD Kabupaten disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang 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  
Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menjadi pedoman dan arah secara teknis dalam pembentukan produk hukum daerah, yang lebih terperinci daripada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, sehingga membingungkan, karena dalam mengatur kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota selalu dirumuskan ketentuan yang berbunyi “Ketentuan mengenai penyusunan perda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam dalam Pasal ... sampai dengan Pasal ... berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan perda di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota.” Oleh karena itu, sudah sepatutnya Pemerintahan Daerah Kabupaten Semarang membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dalam Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 yang mengubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, memberikan definisi Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD. Pengertian Pasal 1 angka 17 tersebut yang menjadi fokus Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Namun dalam perencanaan membentuk Peraturan Daerah tersebut, perlu disiapkan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 yang mengubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah memberikan definisi Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan Peraturan Daerah provinsi atau Peraturan Daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Naskah akademik sebagai naskah hasil penelitian, maka dalam penyusunan Naskah Akademik berbasis ilmiah dengan menggunakan metode penelitian.

Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah akan mengatur 2 (dua) bentuk peraturan, yaitu Peraturan (Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan DPRD) dan Penetapan (Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan), sebagaimana Pasal 2, 3, 9 dan Pasal 54 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menentukan, bahwa peraturan daerah memuat penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun dapat memuat materi lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan kabupaten/kota;
- b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota;  
dan/atau
- e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota

Dalam membentuk Peraturan Daerah baru, Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan pembentukan produk hukum daerah, khususnya berupa Peraturan Daerah, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa Pemrakarsa dalam mempersiapkan rancangan perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau keterangan untuk rancangan Peraturan Daerah kabupaten yang berasal dari pimpinan perangkat daerah mengikutsertakan pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum kabupaten.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jawahir Thontowi dalam artikelnya “Meneguhkan Rumah Hukum Pancasila: Kajian Yuridis Sosiologis Nilai-Nilai Pancasila Ke Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945” menyatakan, bahwa:<sup>13</sup>

Kelima dasar Pancasila yang seharusnya menjadi tiang kokoh (*strong poles*) dalam pembangunan nasional justru saat ini terjadi simpang siur. Pancasila yang berumah hukum sepertinya ditinggalkan dan tanpa perawatan memadai. Keberhasilan reformasi yang salah satunya diwujudkan melalui amandemen UUD 1945 dari perubahan I (1999) sampai dengan perubahan V (2002) telah berimbas negatif, tidak terantisipasi secara kritis adalah efek samping gelombang reformasi yang menghendaki nilai baru.

Terjadinya marjinalisasi nilai-nilai dan norma-norma hukum dalam Pancasila tersebut sesungguhnya disebabkan oleh tiga kondisi sosial politik, hukum dan budaya hukum masyarakat.

*Pertama*, kedudukan Pancasila termarginalkan tidak lagi efektif menjadi sumber hukum antara lain disebabkan oleh faktor yuridis konstitusional. UUD 1945 hasil amandemen tidak lagi menyertakan Penjelasan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UUD 1945 menjadi salah satu awal tercerai berainya pemahaman yuridis terhadap nilai Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

*Kedua*, dampak yang paling destruktif adalah hilangnya posisi MPR sebagai lembaga tertinggi Negara. Dalam Pasal 2 UUD 1945 menyatakan kedudukan MPR hanya sebagai sesi bersama (*join session*) yang tidak memiliki kewenangan membuat aturan hukum.

*Ketiga*, marjinalisasi terhadap nilai-nilai Pancasila sebagai sumber hukum di Indonesia sebagai akibat kekerasan politik Pemerintah Orde Baru. Era reformasi dapat merupakan momen tepat balas dendam dari penderitaan pahit masa lalu. Pancasila sebagai ideologi

---

<sup>13</sup> Agung Saras SW, Endah Agustiani, Surono, ed., *Konsistensi Nilai-Nilai Pancasila Dalam UUD 1945 dan Implementasinya* (Yogyakarta: PSP Press, 2010), halaman 197-202

sebagai musuh kolektif sebagian elit-elit politik dan generasi muda untuk melupakan Pancasila semakin nyata.

Faktor non yuridis yang kontributif menelantarkan Pancasila dari rumah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah terdusurnya institusi BP7 yang semula menjadi institusi pemerintah yang memiliki kewenangan sentral untuk merencanakan, membuat dan mengawasi proses sosialisasi dan internalisasi nilai-nilai Pancasila. Terjadinya marginalisasi nilai-nilai Pancasila tersebut tidak lepas dari kelengkapan instrumen yuridis konstitusional, faktor psikologis masyarakat antipati dan dendam terhadap orde baru, saat ini nilai-nilai Pancasila, semakin jauh dari pengetahuan, penghayatan dan pengamalan masyarakat.

Eksistensi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum secara yuridis mempunyai kekuatan yang mengikat, di mana sila-sila Pancasila terumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan eksistensi Pancasila tertulis dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun kekuatan yuridis tersebut, tidak diiringi dengan adanya institusi/kelembagaan dan program-program aplikatif yang sistematis, sehingga Pancasila sebagai nilai yang terlupakan. Mendasarkan pada Pasal 2 Undang-Undang tersebut, bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, menunjukkan nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila mengandung prinsip-prinsip dasar bersikap dan berperilaku bagi warga negara Indonesia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Prinsip-prinsip dasar tersebut merupakan asas-asas hukum yang seharusnya dijadikan landasan pembangunan nasional, khususnya pembangunan hukum nasional, sebagaimana telah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dalam Bab IV yang telah merumuskan arah dan prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025 bidang hukum. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum masih merupakan suatu pandangan atau ajaran hukum terhadap hukum (hukum positif), yang menganalisis dan menerangkan pengertian hukum atau konsep yuridik, dan belum merupakan suatu teori hukum, karena masih diperlukan persyaratan-persyaratan sebagai teori hukum. Meuwissen mengatakan, bahwa ada tiga tugas yang harus dipenuhi sebagai suatu teori hukum, yaitu:<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Meuwissen, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Terjemahan: B Arief Sidharta (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), halaman 29

Ia pertama-tama adalah apa yang dimasa lalu dinamakan “ajaran hukum” (rechtsleer). Hal itu mengandung arti bahwa ia menganalisis dan menerangkan pengertian “hukum” (pengertian dari hukum) dan berbagai “pengertian hukum” atau “konsep yuridik” (konsep yang digunakan dalam hukum).

Selanjutnya, teori hukum itu menyibukan diri dengan hubungan antara hukum dan logika. Berkaitan dengannya timbul pertanyaan sejauh mana logika formal “yang biasa” juga relevan untuk hukum. Apakah “berpikir yuridik” atau “penalaran yuridik” adalah sesuatu yang berbeda dari berpikir atau penalaran biasa.

Ketiga, teori hukum menyibukan diri dengan metodologi. Ia menyangkut dua aspek, teori hukum meneliti obyek dan metode di satu pihak dari ilmu hukum (teoritikal) dan di pihak lain dari pengembangan hukum (praktikal) seperti perundang-undangan dan peradilan

Landasan filosofis harus terumuskan dalam konsideran Peraturan Daerah, dengan memberikan makna eksistensi dan hakikat yang diatur dalam Peraturan Daerah, yang tercermin dari judul Peraturan Daerah. Pemaknaan tersebut mendasarkan pada amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berorientasi pada kesejahteraan atau pemenuhan hak-hak asasi dan menggali nilai-nilai Pancasila, yaitu nilai ketuhanan, kemanusiaan, kesatuan, demokrasi dan keadilan sosial.

Landasan filosofis tercermin dalam konsiderans Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa pembentukan produk hukum daerah merupakan upaya terencana dan terpadu serta berkelanjutan dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan yang mendasarkan pada asas pembentukan dan muatan materi peraturan perundang-undangan dengan berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **B. Landasan Sosiologis.**

Secara yuridis-konstitusional, bahwa Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan membentuk suatu produk hukum, baik berupa peraturan maupun penetapan, untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Namun kewenangan tersebut belum dipergunakan dalam menyelesaikan kevakuman hukum yang berkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah, yang selama ini pembentukan produk hukum daerah mendasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang 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. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur produk hukum daerah dari dua Pemerintahan, yaitu Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Perumusan pengaturan produk hukum Daerah Kabupaten/Kota secara substansial membingungkan, \*karena dalam Peraturan Menteri

Dalam Negeri tersebut dalam mengatur kewenangan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota hanya menyatakan “Ketentuan mengenai penyusunan perda di lingkungan pemerintah daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... sampai dengan Pasal ... berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan perda di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota.”

Secara empirik, pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Semarang telah terjadi perbedaan substansi dan struktur Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati, terutama pada Konsiderans, Dasar Mengingat dan Bab I Ketentuan Umum, sebagaimana terlihat dan terbaca pada Tabel 1 dan Tabel 2. Hal tersebut bisa terjadi, karena ketiadaan pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah.

Berdasarkan data sekunder berupa 411 (empat ratus sebelas) Peraturan Daerah dan 797 (tujuh ratus sembilan puluh tujuh) Peraturan Bupati, tidak ada satu pun yang mengatur tentang pembentukan produk hukum daerah kabupaten Semarang, sedangkan kebijakan legislasi berupa Peraturan Daerah atau peraturan lainnya setiap tahun ditetapkan. Secara sampling, berdasarkan Tabel 1 menunjukkan dari 5 (lima) Peraturan Daerah tidak satu pun memasukkan peraturan perundang-undangan (UU, Perpres dan Permendagri) tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan dalam Tabel 2 menunjukkan dari 4 (empat) Peraturan Bupati hanya satu yang memasukan Undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan

Landasan sosiologis Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yaitu:

1. kebutuhan kepastian hukum dalam melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. diperlukan pedoman dan tata cara terpadu dalam pembentukan produk hukum daerah;
3. efisiensi dan efektifitas pengaturan pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah.

Landasan sosiologis Peraturan Daerah tentang pembentukan produk hukum daerah, bahwa Pemerintahan Daerah memerlukan produk hukum daerah yang diatur dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar serta menjadi pedoman yuridis dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **C. Landasan Yuridis.**

Landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan tercermin dan terumuskan dalam kata “mengingat” sebagai dasar hukum, yaitu memuat dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan yang mengatur terbentuknya suatu wilayah/daerah, peraturan yang mendasari teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan (substansi hukum materiil), dan/atau peraturan yang mengatur hukum acara (substansi hukum formil).

Berdasarkan penjelasan di atas, landasan yuridis pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah, yaitu:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah berubah berkali-kali, dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Pasal 149 ayat (1) huruf a, bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah kabupaten/kota;

Pasal 154 ayat (1) huruf a, bahwa DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah bersama Bupati/Walikota

Pasal 236

(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.

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, antara lain:

Pasal 2

Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.

Pasal 3 ayat (1)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau

j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

(2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Presiden tersebut memuat dan sebagai *legal standing* produk hukum berupa peraturan, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah kabupaten/kota.

Peraturan Presiden tersebut membahas perencanaan, tata cara penyusunan, pembahasan, tata cara pengesahan atau penetapan, pengundangan, penerjemahan, penyebarluasan dan partisipasi masyarakat.

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang 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

Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur tentang produk hukum daerah berupa peraturan dan penetapan. Secara struktur peraturan, Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut mengatur:

- a. Produk hukum daerah
- b. Perencanaan
- c. Penyusunan produk hukum daerah berbentuk peraturan
- d. Penyusunan produk hukum daerah berbentuk penetapan
- e. Pembahasan produk hukum daerah
- f. Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan
- g. Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk penetapan
- h. Pemantauan dan pelaporan
- i. Penyebarluasan
- j. Partisipasi masyarakat

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

Kesenjangan dalam pembentukan produk hukum daerah di kabupaten Semarang terjadi, karena ketiadaan pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum daerah, sehingga terjadi kevakuman hukum dan perbedaan yang substansial dan struktur antara produk hukum yang satu dengan yang lain. Naskah Akademik ini akan menjangkau kesenjangan tersebut dan berupaya memberikan pedoman dalam pembentukan produk hukum daerah, sehingga arah pengaturannya akan tegas dan jelas, yaitu akan mengatur pembentukan produk hukum daerah, baik bentuk peraturan maupun penetapan. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri yang tidak merumuskan secara spesifik dalam suatu peraturan, bercampur rumusannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, bahkan pengaturan Peraturan Daerah hanya dengan frasa “mutatis mutandis” dengan Peraturan Daerah Provinsi.

Naskah Akademik yang akan “melahirkan” Peraturan Daerah kabupaten tentang pembentukan produk hukum daerah akan lebih tegas dan jelas serta spesifik pengaturannya hanya untuk produk hukum daerah kabupaten Semarang dengan ruang lingkup:

1. Ketentuan Umum
  - a. Pengertian
  - b. Prinsip
  - c. Maksud dan tujuan
  - d. Ruang lingkup
2. Materi
  - a. Produk Hukum Daerah
  - b. Perencanaan
  - c. Penyusunan Produk Hukum Daerah Berbentuk Peraturan

- d. Penyusunan Produk Hukum Daerah Berbentuk Penetapan
  - e. Pembahasan Produk Hukum Daerah
  - f. Pembinaan Terhadap Rancangan Produk Hukum Daerah Berbentuk Peraturan
  - g. Nomor Register
  - h. Penetapan, Penomoran, Pengundangan, dan Autentifikasi
  - i. Klarifikasi Peraturan Daerah
  - j. Pembatalan Peraturan Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
  - k. Penyebarluasan
  - l. Peran Serta Masyarakat
  - m. Ketentuan Lain-Lain
3. Ketentuan Penutup

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

1. Ketiadaan pedoman dan tata cara pembentukan produk hukum dapat menghambat pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, sehingga diperlukan pembangunan hukum;
2. Pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah akan mewujudkan kepastian hukum;
3. Pembentukan produk hukum daerah harus mendasarkan pada unsur filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai unsur-unsur pemberlakuan produk hukum daerah;
4. Pembentukan produk hukum daerah dalam suatu Peraturan Daerah harus berpedoman pada Naskah Akademik.

#### **B. Saran**

1. Jadikan naskah akademik sebagai pedoman dan arah pembentukan produk hukum daerah;
2. Merekomendasikan pembentukan produk hukum daerah sebagai skala prioritas dan diselesaikan dalam Tahun Anggaran 2021.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- A.A.G.Peters, Ed. *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku I. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988
- Anselm Strauss & Juliet Corbin. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003
- Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media, 2011
- Jeremy Bentham. *Teori Perundang-undangan*. Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2010
- John W.Creswell. *Research Design, Qualitative & Quantitative Approaches*. Sage Publications, Inc, 1994. Alih Bahasa oleh Angkatan III & IV KIK-UI dan bekerjasama dengan Nur Khabibah. Jakarta: KIK Press, 2002Nusa Media, 2011
- Meuwissen. *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Terjemahan: B Arief Sidharta, Bandung: PT. Refika Aditama, 2009
- Peter de Cruz. *Comparative Law in a Changing World*. London Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1999) yang diterjemahkan oleh Narulita Yusron, *Perbandingan Sistem Hukum*. Bandung: Nusa Media, 2010
- Pusat Studi Pancasila UGM dan Universitas Pattimura Ambon. *Penguatan, Sinkronisasi, harmonisasi, Integrasi Pelembagaan dan Pembudayaan Pancasila dalam Rangka Memperkokoh Kedaulatan Bangsa*. Prosiding Kongres Pancasila VI. Yogyakarta: PSP UGM, 2014
- Romli Atmasasmita. *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2017
- Sudjito. *Negara Hukum Dalam Perpektif Pancasila*. Proceeding Kongres Pancasila "Pancasila Dalam Berbagai Perspektif" Yogyakarta: Sekjen MK, 2009

### Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara republic Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembinaannya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 186, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5729)

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);

Lampiran : Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah  
tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

**RANCANGAN**  
**PERATURAN DAERAH KABUPATEN SEMARANG**  
**NOMOR ... TAHUN 2021**  
**TENTANG**  
**PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH**

RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN SEMARANG  
NOMOR ... TAHUN 2021  
TENTANG  
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI SEMARANG,

- Menimbang :
- a. bahwa pembentukan produk hukum daerah merupakan upaya terencana dan terpadu serta berkelanjutan dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan yang mendasarkan pada asas pembentukan dan muatan materi Peraturan Perundang-undangan dengan berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. bahwa agar terwujud produk hukum daerah yang berkualitas, terencana, terpadu, dapat dilaksanakan dan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan lainnya, maka perlu ada standar baku dalam pembentukan produk hukum daerah;
  - c. bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan;
  - d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;

- Mengingat :
1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;

3. Undang-Undang Nomor 67 Tahun 1958 tentang Perubahan Batas-batas Wilayah Kotapraja Salatiga dan Daerah Swatantra Tingkat II Semarang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1652);
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1976 tentang Perluasan Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1976 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3079);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1992 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga dan Kabupaten Daerah Tingkat II Semarang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3500);
8. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
9. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah

Nomor 83);  
Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN SEMARANG  
dan  
BUPATI SEMARANG

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PEMBENTUKAN  
PRODUK HUKUM DAERAH.

BAB I  
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini, yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Semarang.
2. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
5. Bupati adalah Bupati Semarang.
6. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
7. Pimpinan DPRD adalah Ketua DPRD dan Wakil Ketua DPRD.
8. Badan Pembentukan Perda, yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD.
9. Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda, Perbup, Peraturan DPRD dan berbentuk penetapan meliputi Keputusan Bupati, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.
10. Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut, Perda adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Bupati.

11. Peraturan Bupati yang selanjutnya disebut Perbup adalah Peraturan yang ditetapkan Bupati.
12. Peraturan DPRD adalah peraturan yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD.
13. Keputusan Bupati, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final.
14. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
15. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
16. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
17. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan yang ditetapkan dengan Perda.
18. Pembentukan Perda adalah pembuatan Perda yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.
19. Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
20. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Perda sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
21. Konsultasi adalah tindakan secara langsung ataupun tidak langsung yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan/atau Pemerintah Pusat terhadap masukan atas rancangan produk hukum daerah.
22. Fasilitasi adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan/atau Gubernur kepada Daerah terhadap materi muatan rancangan Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.
23. Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Rancangan Perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan

- perundang-undangan yang lebih tinggi.
24. Verifikasi adalah tindakan untuk membandingkan antara hasil fasilitasi dengan Rancangan Perda sebelum diberikan Noreg.
  25. Nomor register yang selanjutnya disingkat Noreg adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah Rancangan Perda yang dikeluarkan Pemerintah Daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan.
  26. Pengundangan adalah penempatan Produk Hukum Daerah dalam lembaran daerah, tambahan lembaran daerah, atau berita daerah.
  27. Autentifikasi adalah salinan produk hukum daerah sesuai aslinya.
  28. Pelaksana Harian adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara yang diangkat dengan Keputusan Bupati dan berlaku paling lama 3 (tiga) bulan.
  29. Pelaksana Tugas adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap yang diangkat dengan Keputusan Bupati dan berlaku paling lama 1 (satu) tahun.
  30. Penjabat adalah pejabat sementara untuk jabatan Bupati yang melaksanakan tugas pemerintahan pada daerah tertentu sampai dengan pelantikan pejabat definitif.
  31. Hari adalah hari kerja.

## Pasal 2

Dalam pembentukan Produk Hukum Daerah dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

## Pasal 3

Materi muatan Produk Hukum Daerah mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

#### Pasal 4

Pengaturan Pembentukan Produk Hukum Daerah dilaksanakan dengan maksud mengatur cara dan metode yang pasti, baku dan standar pembentukan Produk Hukum Daerah dengan mendasarkan pada asas pembentukan dan muatan materi Peraturan Perundang-undangan.

#### Pasal 5

Pengaturan Pembentukan Produk Hukum Daerah bertujuan mewujudkan pembentukan Produk Hukum Daerah yang terencana, terpadu, sistematis yang berkepastian hukum dan berkeadilan.

#### Pasal 6

Ruang lingkup pengaturan pembentukan Produk Hukum Daerah dalam Peraturan Daerah ini, meliputi:

- a. Bentuk Produk Hukum Daerah;
- b. Perencanaan Produk Hukum Daerah;
- c. Penyusunan Produk Hukum Daerah;
- d. Pembahasan Produk Hukum Daerah;
- e. Fasilitasi Produk Hukum Daerah;
- f. Evaluasi Produk Hukum Daerah;
- g. Nomor Register Produk Hukum Daerah;
- h. Penetapan, Penomoran, Pengundangan, dan Autentifikasi Produk Hukum Daerah;
- i. Penyebarluasan Produk Hukum Daerah;
- m. Peran serta Masyarakat.

### BAB II

### BENTUK PRODUK HUKUM DAERAH

#### Pasal 7

Produk Hukum Daerah berbentuk:

- a. peraturan; dan
- b. penetapan.

#### Pasal 8

Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a terdiri atas:

- a. Perda;
- b. Perbup; dan
- c. Peraturan DPRD.

#### Pasal 9

(1) Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a memuat materi

muatan:

- a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (2) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan untuk mengatur:
- a. kewenangan Daerah;
  - b. kewenangan yang lokasinya dalam Daerah;
  - c. kewenangan yang penggunaannya dalam Daerah;
  - d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah; dan/atau
  - e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah.

#### Pasal 10

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.
- (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. teguran tertulis;
  - c. penghentian sementara kegiatan;
  - d. penghentian tetap kegiatan;
  - e. pencabutan sementara izin;
  - f. pencabutan tetap izin;
  - g. denda administratif; dan/atau
  - h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

#### Pasal 11

Produk Hukum Daerah berbentuk penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b terdiri atas:

- a. Keputusan Bupati;

- b. Keputusan DPRD;
- c. Keputusan Pimpinan DPRD; dan
- d. Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

BAB III  
PERENCANAAN PRODUK HUKUM DAERAH

Bagian Kesatu  
Perencanaan Penyusunan Rancangan Perda

Pasal 12

Perencanaan penyusunan rancangan Perda meliputi kegiatan:

- a. penyusunan Propemperda;
- b. perencanaan penyusunan Rancangan Perda kumulatif terbuka; dan
- c. perencanaan penyusunan Rancangan Perda di luar Propemperda.

Paragraf 1

Tata Cara Penyusunan Propemperda

Pasal 13

- (1) Penyusunan Propemperda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a dilaksanakan oleh DPRD dan Bupati.
- (2) Propemperda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda yang dilakukan oleh Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (3) Penyusunan dan penetapan Propemperda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD.
- (4) Penyusunan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat daftar Rancangan Perda yang didasarkan atas:
  - a. perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
  - b. rencana pembangunan daerah;
  - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
  - d. aspirasi masyarakat daerah.
- (5) Penyusunan dan penetapan Propemperda mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan Perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah Rancangan Perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya.

Pasal 14

Bupati menugaskan Pimpinan Perangkat Daerah dalam penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah.

Pasal 15

- (1) Penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (2) Penyusunan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat

mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

- (3) Instansi vertikal terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) 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 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

#### Pasal 16

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

#### Pasal 17

- (1) Penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda.
- (2) Ketentuan mengenai penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan DPRD.

#### Pasal 18

- (1) Hasil penyusunan Propemperda antara DPRD dan Bupati sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) disepakati menjadi Propemperda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD.
- (2) Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPRD.

#### Paragraf 2

#### Perencanaan Penyusunan Rancangan Perda Kumulatif Terbuka

#### Pasal 19

Perencanaan penyusunan Rancangan Perda Kumulatif Terbuka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf b terdiri atas:

- a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- b. APBD.

#### Pasal 20

Selain Rancangan Perda kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, dalam Propemperda dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:

- a. penataan kecamatan; dan

b. penataan desa.

Paragraf 3

Perencanaan Penyusunan Rancangan Perda di luar Propemperda

Pasal 21

- (1) Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Bupati dapat mengajukan rancangan Perda di luar Propemperda karena alasan:
  - a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
  - b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
  - c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh Bapemperda dan Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum ; dan
  - d. perintah dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.
- (2) Perencanaan penyusunan rancangan Perda di luar Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan perubahan propemperda.

Pasal 22

- (1) Perubahan Propemperda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) dapat diajukan oleh DPRD dan/atau Bupati.
- (2) Perubahan Propemperda sebagaimana pada ayat (1) dapat berbentuk:
  - a. Penambahan rancangan Perda;
  - b. Penghapusan rancangan Perda; dan/atau
  - c. Penggantian rancangan Perda.
- (3) Perubahan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan DPRD tentang Perubahan Propemperda.

Pasal 23

- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme usulan perubahan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah diatur dengan Perbup.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme usulan perubahan Propemperda di lingkungan DPRD diatur dengan Peraturan DPRD.

Bagian Kedua

Perencanaan Penyusunan Perbup

Pasal 24

- (1) Perencanaan penyusunan Perbup merupakan kewenangan Bupati dan disesuaikan dengan kebutuhan Pemerintah Daerah.
- (2) Perencanaan penyusunan peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan.
- (3) Perencanaan penyusunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Bupati untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

- (4) Perencanaan penyusunan peraturan yang telah ditetapkan dengan Keputusan Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan penambahan atau pengurangan.

Bagian Ketiga  
Perencanaan Penyusunan Peraturan DPRD

Pasal 25

- (1) Perencanaan penyusunan Peraturan DPRD merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan DPRD.
- (2) Perencanaan penyusunan peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan.
- (3) Perencanaan penyusunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan DPRD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- (4) Perencanaan penyusunan peraturan yang telah ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan penambahan atau pengurangan.

Bagian Keempat  
Perencanaan Penyusunan Keputusan Bupati

Pasal 26

Ketentuan perencanaan penyusunan Peraturan Bupati sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 berlaku secara mutadis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Keputusan Bupati.

Bagian Kelima  
Perencanaan Penyusunan Keputusan DPRD,  
Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan

Pasal 27

Ketentuan perencanaan penyusunan Peraturan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 berlaku secara mutadis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan.

BAB IV  
PENYUSUNAN PRODUK HUKUM DAERAH

Bagian Kesatu  
Penyusunan Rancangan Perda

Pasal 28

Penyusunan Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan berupa Perda

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a dilakukan berdasarkan Propemperda.

#### Pasal 29

Penyusunan Rancangan Perda dapat berasal dari lingkungan:

- a. Pemerintah Daerah; atau
- b. DPRD.

#### Paragraf 1

#### Penyusunan Rancangan Perda di Lingkungan Pemerintah Daerah

#### Pasal 30

- (1) Bupati memerintahkan Perangkat Daerah pemrakarsa untuk menyusun rancangan Perda berdasarkan Propemperda.
- (2) Dalam menyusun Rancangan Perda, Bupati membentuk tim penyusun rancangan Perda yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati.
- (3) Keanggotaan tim penyusun sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
  - a. Bupati;
  - b. Sekretaris Daerah;
  - c. Perangkat Daerah pemrakarsa;
  - d. Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum;
  - e. Perangkat Daerah terkait; dan
  - f. Perancang Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Bupati dapat mengikutsertakan instansi vertikal yang terkait dan/atau akademisi dalam keanggotaan tim penyusun sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (5) Tim penyusun sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipimpin oleh seorang Ketua yang ditunjuk oleh Perangkat Daerah pemrakarsa.
- (6) Dalam hal Ketua tim adalah pejabat lain yang ditunjuk, Pimpinan Perangkat Daerah pemrakarsa tetap bertanggungjawab terhadap materi muatan rancangan Perda yang disusun.

#### Pasal 31

Dalam penyusunan rancangan Perda, tim penyusun dapat mengundang peneliti dan/atau tenaga ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan.

#### Pasal 32

Ketua tim penyusun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (5) melaporkan kepada Sekretaris Daerah mengenai perkembangan dan/atau permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan rancangan Perda untuk mendapatkan arahan atau Keputusan.

#### Pasal 33

Rancangan Perda yang telah disusun diberi paraf koordinasi oleh Ketua tim

penyusun dan Perangkat Daerah pemrakarsa.

#### Pasal 34

Ketua tim penyusun menyampaikan hasil rancangan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.

#### Pasal 35

- (1) Sekretaris Daerah menugaskan Kepala Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum untuk mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.
- (2) Dalam mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

#### Pasal 36

- (1) Sekretaris Daerah menyampaikan hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 kepada pemrakarsa dan Pimpinan Perangkat Daerah terkait untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap halaman Rancangan Perda.
- (2) Sekretaris Daerah menyampaikan rancangan Perda yang telah dibubuhi paraf persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Bupati.
- (3) Setiap rancangan Perda yang merupakan konsep akhir yang akan disampaikan kepada DPRD harus dipaparkan Ketua tim kepada Bupati.

#### Paragraf 2

#### Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan DPRD

#### Pasal 37

- (1) Rancangan Perda yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi, atau Bapemperda berdasarkan Propemperda.
- (2) Dalam penyusunan Rancangan Perda yang berasal dari DPRD, DPRD dapat membentuk Panitia Khusus.
- (3) Panitia Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2), memiliki masa kerja paling lama 1 (satu) tahun.
- (4) Apabila Panitia Khusus dalam penyusunan Rancangan Perda tidak selesai dalam waktu 1 (satu) tahun, penyusunan Rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilanjutkan oleh Bapemperda.

#### Pasal 38

- (1) Rancangan Perda yang telah diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi, atau Bapemperda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.
- (2) Penjelasan atau keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat:
  - a. pokok pikiran dan materi muatan yang diatur;
  - b. daftar nama; dan
  - c. tanda tangan pengusul.
- (3) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan, memuat:
  - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
  - b. sasaran yang ingin diwujudkan;
  - c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
  - d. jangkauan dan arah pengaturan.
- (4) Penyampaian Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD.

#### Pasal 39

Dalam hal Rancangan Perda mengatur mengenai:

- a. APBD;
- b. pencabutan Perda; atau
- c. perubahan Perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi penyampaian Rancangan Perda tersebut disertai dengan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

#### Pasal 40

- (1) Pimpinan DPRD menyampaikan rancangan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1) kepada Bapemperda untuk dilakukan pengkajian.
- (2) Pengkajian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Perda.

#### Pasal 41

Bapemperda menyampaikan hasil pengkajian rancangan Perda kepada Pimpinan DPRD.

#### Pasal 42

- (1) Pimpinan DPRD menyampaikan hasil pengkajian Bapemperda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dalam rapat paripurna DPRD.
- (2) Pimpinan DPRD menyampaikan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada anggota DPRD dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD.
- (3) Dalam rapat paripurna DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2):
  - a. pengusul memberikan penjelasan;
  - b. Fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan; dan

- c. pengusul memberikan jawaban atas pandangan Fraksi dan anggota DPRD lainnya.
- (4) Rapat paripurna DPRD memutuskan usul rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), berupa:
  - a. persetujuan;
  - b. persetujuan dengan perubahan; atau
  - c. penolakan.
- (5) Dalam hal persetujuan dengan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, Pimpinan DPRD menugaskan Komisi, Gabungan Komisi, Bapemperda, atau Panitia Khusus untuk menyempurnakan rancangan Perda tersebut.
- (6) Penyempurnaan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (5) disampaikan kembali kepada Pimpinan DPRD.

#### Pasal 43

Rancangan Perda yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati untuk dilakukan pembahasan.

#### Pasal 44

Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Bupati menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD dan rancangan Perda yang disampaikan oleh Bupati digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

#### Pasal 45

Penyusunan Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan berupa Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dipersiapkan oleh pemrakarsa disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

#### Pasal 46

- (1) Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 untuk rancangan Perda yang berasal dari Pimpinan Perangkat Daerah mengikutsertakan Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (2) Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk rancangan Perda yang berasal dari anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi, atau Bapemperda, dikoordinasikan oleh Bapemperda.
- (3) Pemrakarsa dalam melakukan penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi yang akan diatur dalam rancangan Perda.
- (5) Penjelasan atau keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur.

- (6) Penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rancangan Perda.

#### Pasal 47

- (1) Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum melakukan penyelarasan Naskah Akademik rancangan Perda yang diterima dari Perangkat Daerah.
- (2) Penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan terhadap sistematika dan materi muatan Naskah Akademik Rancangan Perda.
- (3) Penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan dalam rapat penyelarasan dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan.
- (4) Penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), mengikutsertakan Perangkat Daerah yang melaksanakan fungsi penelitian dan pengembangan daerah.
- (5) Keikutsertaan Perangkat Daerah yang melaksanakan fungsi penelitian dan pengembangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dapat berupa masukan tertulis dan/atau tanggapan secara lisan dalam rapat penyelarasan.
- (6) Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum melalui Sekretaris Daerah menyampaikan kembali Naskah Akademik Rancangan Perda yang telah dilakukan penyelarasan kepada Perangkat Daerah disertai dengan penjelasan hasil penyelarasan.

#### Bagian Kedua

##### Penyusunan Rancangan Perbup

#### Pasal 48

- (1) Perbup ditetapkan atas perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.
- (2) Pimpinan Perangkat Daerah pemrakarsa menyusun rancangan Perbup.
- (3) Rancangan Perbup sebagaimana dimaksud pada ayat (2), setelah disusun disampaikan kepada Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum untuk dilakukan pembahasan.

#### Bagian Ketiga

##### Penyusunan Rancangan Peraturan DPRD

#### Pasal 49

- (1) Pimpinan DPRD menyusun rancangan Peraturan DPRD.
- (2) Rancangan peraturan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi, atau Bapemperda.
- (3) Rancangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pembahasan oleh pemrakarsa dengan Bapemperda untuk harmonisasi dan sinkronisasi.

#### Pasal 50

- (1) Pimpinan DPRD membentuk tim penyusunan rancangan Peraturan DPRD.
- (2) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disusun berdasarkan kebutuhan.

#### Pasal 51

- (1) Tim penyusunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1) memberikan paraf koordinasi pada tiap halaman rancangan Peraturan DPRD yang telah disusun.
- (2) Ketua Tim mengajukan rancangan Peraturan DPRD yang telah mendapat paraf koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Pimpinan DPRD.

#### Pasal 52

- (1) Rancangan Peraturan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (1) merupakan Peraturan DPRD yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban DPRD.
- (2) Peraturan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. Peraturan DPRD tentang Tata Tertib;
  - b. Peraturan DPRD tentang Kode Etik; dan/atau
  - c. Peraturan DPRD tentang Tata Beracara Badan Kehormatan.

#### Paragraf 1

#### Peraturan DPRD tentang Tata Tertib

#### Pasal 53

- (1) Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD ditetapkan oleh DPRD dengan berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Peraturan DPRD tentang Tata Tertib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku di lingkungan internal DPRD.
- (3) Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD paling sedikit memuat ketentuan tentang:
  - a. pengucapan sumpah/janji;
  - b. penetapan Pimpinan;
  - c. pemberhentian dan penggantian Pimpinan;
  - d. jenis dan penyelenggaraan rapat;
  - e. pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang lembaga, serta hak dan kewajiban anggota;
  - f. pembentukan, susunan, serta tugas dan wewenang alat kelengkapan;
  - g. penggantian antarwaktu anggota;
  - h. pembuatan pengambilan Keputusan;
  - b. pelaksanaan konsultasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
  - c. penerimaan pengaduan dan penyaluran aspirasi masyarakat;
  - d. pengaturan protokoler; dan
  - e. pelaksanaan tugas kelompok pakar/ahli.

Paragraf 2  
Peraturan DPRD tentang Kode Etik

Pasal 54

Peraturan DPRD tentang Kode Etik disusun oleh DPRD yang berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD.

Pasal 55

Materi muatan Peraturan DPRD tentang Kode Etik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54, paling sedikit memuat:

- a. pengertian kode etik;
- b. tujuan kode etik;
- c. pengaturan mengenai:
  1. ketaatan dalam melaksanakan sumpah/janji;
  2. sikap dan perilaku anggota DPRD;
  3. tata kerja anggota DPRD;
  4. tata hubungan antar penyelenggara pemerintahan daerah;
  5. tata hubungan antar anggota DPRD;
  6. tata hubungan antara anggota DPRD dengan pihak lain;
  7. penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, dan sanggahan;
  8. kewajiban anggota DPRD;
  9. larangan bagi anggota DPRD;
  10. hal-hal yang tidak patut dilakukan oleh anggota DPRD;
  11. sanksi dan mekanisme penjatuhan sanksi; dan
  12. rehabilitasi.

Paragraf 3  
Peraturan DPRD Tentang Tata Beracara Badan Kehormatan

Pasal 56

Setiap orang, kelompok, atau organisasi dapat mengajukan pengaduan kepada Badan Kehormatan DPRD dalam hal memiliki bukti yang cukup, bahwa terdapat anggota DPRD yang tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih dan/atau melanggar ketentuan larangan dan sanksi sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 57

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengaduan masyarakat dan penjatuhan sanksi diatur dengan Peraturan DPRD tentang Tata Beracara Badan Kehormatan.

Pasal 58

Materi muatan Peraturan DPRD tentang Tata Beracara di Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 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.

Bagian Keempat  
Penyusunan Keputusan Bupati

Pasal 59

- (1) Keputusan Bupati sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a yang berupa penetapan, untuk menetapkan kebijakan Bupati yang sesuai dengan tugas dan fungsi;
- (2) Pimpinan Perangkat Daerah menyusun rancangan Keputusan Bupati sesuai dengan tugas dan fungsi.
- (3) Rancangan Keputusan Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada Sekretaris Daerah setelah mendapat paraf koordinasi Kepala Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (4) Sekretaris Daerah mengajukan rancangan Keputusan Bupati kepada Bupati untuk mendapat penetapan.

Bagian Kelima  
Penyusunan Keputusan DPRD

Pasal 60

- (1) Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf b yang berupa penetapan, untuk menetapkan hasil rapat paripurna.
- (2) Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi materi muatan hasil dari rapat paripurna.

Pasal 61

- (1) Untuk menyusun Keputusan DPRD dapat dibentuk melalui Panitia Khusus atau ditetapkan secara langsung dalam rapat paripurna DPRD.
- (2) Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 sampai dengan Pasal 58 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan rancangan Keputusan DPRD.
- (3) Dalam hal Keputusan DPRD ditetapkan secara langsung dalam rapat paripurna, rancangan Keputusan DPRD disusun dan dipersiapkan oleh sekretariat DPRD dan pengambilan keputusan dilakukan dengan:

- a. penjelasan tentang rancangan Keputusan DPRD oleh Pimpinan DPRD;
  - b. pendapat Fraksi terhadap rancangan Keputusan DPRD; dan
  - c. persetujuan atas rancangan Keputusan DPRD menjadi Keputusan DPRD.
- (4) Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan oleh Pimpinan dalam rapat paripurna DPRD.

Bagian Keenam  
Penyusunan Keputusan Pimpinan DPRD

Pasal 62

- (1) Keputusan Pimpinan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf c yang berupa penetapan untuk menetapkan hasil rapat Pimpinan DPRD.
- (2) Keputusan Pimpinan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi materi muatan penetapan hasil rapat Pimpinan DPRD dalam rangka menyelenggarakan tugas fungsi DPRD yang bersifat teknis operasional.

Pasal 63

- (1) Rancangan Keputusan Pimpinan DPRD disusun dan dipersiapkan oleh sekretariat DPRD.
- (2) Keputusan Pimpinan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD dalam rapat Pimpinan DPRD.

Bagian Ketujuh  
Penyusunan Keputusan Badan Kehormatan DPRD

Pasal 64

- (1) Keputusan Badan Kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf d dalam rangka penjatuhan sanksi kepada anggota DPRD.
- (2) Keputusan Badan Kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilaporkan dalam rapat paripurna DPRD.
- (3) Keputusan Badan Kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi materi muatan penjatuhan sanksi kepada anggota DPRD yang terbukti melanggar Peraturan DPRD tentang tata tertib dan/atau Peraturan DPRD tentang Kode Etik.

Pasal 65

- (1) Rancangan Keputusan Badan Kehormatan DPRD disusun dan dipersiapkan oleh Badan Kehormatan DPRD.
- (2) Keputusan Badan Kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan hasil penelitian, penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD

terhadap Peraturan DPRD tentang tata tertib dan/atau Peraturan DPRD tentang kode etik.

#### Pasal 66

- (1) Keputusan Badan Kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1) mengenai penjatuhan sanksi sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Keputusan Badan Kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada anggota DPRD yang bersangkutan, Pimpinan Fraksi, dan Pimpinan Partai Politik yang bersangkutan.
- (3) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan dalam rapat paripurna DPRD.

### BAB V

## PEMBAHASAN PRODUK HUKUM DAERAH

### Bagian Kesatu

#### Pembahasan Produk Hukum Daerah Berbentuk Peraturan

#### Paragraf 1

#### Pembahasan Rancangan Perda

#### Pasal 67

Pembahasan rancangan Perda yang berasal dari Bupati disampaikan dengan surat pengantar Bupati kepada Pimpinan DPRD.

#### Pasal 68

- (1) Surat pengantar Bupati sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67, paling sedikit memuat:
  - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
  - b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan
  - c. materi pokok yang diatur, yang menggambarkan keseluruhan substansi Rancangan Perda.
- (2) Dalam hal Rancangan Perda yang berasal dari Bupati disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Perda.

#### Pasal 69

Dalam rangka pembahasan rancangan Perda di DPRD, Perangkat Daerah pemrakarsa memperbanyak rancangan Perda sesuai jumlah yang diperlukan.

#### Pasal 70

- (1) Bupati membentuk tim dalam pembahasan rancangan Perda di DPRD.
- (2) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diketuai oleh Sekretaris Daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh Bupati.
- (3) Ketua tim sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melaporkan perkembangan dan/atau permasalahan dalam pembahasan Rancangan

Perda di DPRD kepada Bupati untuk mendapatkan arahan dan Keputusan.

#### Pasal 71

Pembahasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD disampaikan dengan surat pengantar Pimpinan DPRD kepada Bupati.

#### Pasal 72

- (1) Surat pengantar Pimpinan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 paling sedikit memuat:
  - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
  - b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan
  - c. materi pokok yang diatur, yang menggambarkan keseluruhan substansi rancangan Perda.
- (2) Dalam hal rancangan Perda yang berasal dari DPRD disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian rancangan Perda.

#### Pasal 73

Dalam rangka pembahasan rancangan Perda di DPRD, sekretariat DPRD memperbanyak rancangan Perda sesuai jumlah yang diperlukan.

#### Pasal 74

- (1) Rancangan Perda yang berasal dari DPRD atau Bupati dibahas oleh DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- (2) Dalam hal Bupati berhalangan sementara atau berhalangan tetap sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, pembahasan rancangan Perda dilakukan oleh Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian, Pejabat Sementara atau Pejabat Bupati.
- (3) Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian, Pejabat Sementara atau Pejabat Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam melakukan pembahasan Perda inisiasi baru, harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri.
- (4) Pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

#### Pasal 75

Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (4) meliputi:

- a. dalam hal rancangan Perda berasal dari Bupati dilakukan dengan:
  - 1) penjelasan Bupati dalam rapat paripurna mengenai rancangan Perda;
  - 2) pandangan umum Fraksi terhadap rancangan Perda; dan
  - 3) tanggapan dan/atau jawaban Bupati terhadap pandangan umum Fraksi.
- b. dalam hal rancangan Perda berasal dari DPRD dilakukan dengan:

- 1) penjelasan Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, Pimpinan Bapemperda, atau Pimpinan Panitia Khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan Perda.
  - 2) pendapat Bupati terhadap rancangan Perda; dan
  - (3) tanggapan dan/atau jawaban Fraksi terhadap pendapat Bupati.
- c. pembahasan dalam rapat Komisi, Gabungan Komisi, atau Panitia Khusus yang dilakukan bersama dengan Bupati atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

#### Pasal 76

Pembicaraan tingkat II sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (4) meliputi:

- a. pengambilan Keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
  - 1) penyampaian laporan Pimpinan Komisi/Pimpinan gabungan Komisi/Pimpinan Panitia Khusus yang berisi pendapat Fraksi dan hasil pembahasan; dan
  - 2) permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh Pimpinan rapat paripurna.
- b. pendapat akhir Bupati.

#### Pasal 77

- (1) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 huruf a angka 2) tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, Keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.
- (2) Dalam hal rancangan Perda tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Bupati, rancangan Perda tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa sidang itu.

#### Pasal 78

- (1) Rancangan Perda dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Bupati.
- (2) Penarikan kembali Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh Bupati, disampaikan dengan surat Bupati disertai alasan penarikan.
- (3) Penarikan kembali rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh DPRD, dilakukan dengan Keputusan Pimpinan DPRD dengan disertai alasan penarikan.

#### Pasal 79

- (1) Rancangan Perda yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Bupati.
- (2) Penarikan kembali Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh Bupati.
- (3) Rancangan Perda yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada

masa sidang yang sama.

## Paragraf 2

### Pembahasan Rancangan Perbup

#### Pasal 80

- (1) Pembahasan rancangan Perbup dilakukan oleh Bupati bersama dengan Perangkat Daerah pemrakarsa.
- (2) Bupati membentuk tim pembahasan rancangan Perbup.
- (3) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (2), terdiri atas:
  - a. Ketua : Pimpinan Perangkat Daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh Pimpinan Perangkat Daerah;
  - b. Sekretaris : Kepala Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan
  - c. Anggota : sesuai dengan kebutuhan.
- (4) Dalam hal Ketua Tim adalah pejabat lain yang ditunjuk, Pimpinan Perangkat Daerah pemrakarsa tetap bertanggungjawab terhadap materi muatan rancangan Perbup.
- (5) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ditetapkan dengan Keputusan Bupati.
- (6) Ketua Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (3), melaporkan perkembangan rancangan Perbup kepada Sekretaris Daerah.

#### Pasal 81

- (1) Tim sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (3), memberikan paraf koordinasi pada tiap halaman rancangan Perbup yang telah selesai dibahas;
- (2) Ketua Tim mengajukan rancangan Perbup yang telah mendapat paraf koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

#### Pasal 82

- (1) Sekretaris Daerah dapat melakukan perubahan dan/atau penyempurnaan terhadap rancangan Perbup yang telah diparaf koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 ayat (1).
- (2) Perubahan dan/atau penyempurnaan rancangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikembalikan kepada Pimpinan Perangkat Daerah pemrakarsa.
- (3) Hasil penyempurnaan rancangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disampaikan Pimpinan Perangkat Daerah pemrakarsa kepada Sekretaris Daerah setelah dilakukan paraf koordinasi setiap halaman oleh tim.
- (4) Sekretaris Daerah memberikan paraf koordinasi pada tiap halaman rancangan Perbup yang telah disempurnakan.
- (5) Sekretaris Daerah menyampaikan rancangan sebagaimana dimaksud

pada ayat (4), kepada Bupati untuk ditetapkan.

### Paragraf 3

#### Pembahasan Rancangan Peraturan DPRD

#### Pasal 83

- (1) Rancangan Peraturan DPRD disusun dan dipersiapkan oleh Bapemperda.
- (2) Rancangan Peraturan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas oleh Panitia Khusus.
- (3) Pembahasan rancangan Peraturan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

#### Pasal 84

- (1) Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (3) meliputi:
  - a. penjelasan mengenai rancangan Peraturan DPRD oleh Pimpinan DPRD dalam rapat paripurna;
  - b. pembentukan dan penetapan Pimpinan dan keanggotaan Panitia Khusus dalam rapat paripurna; dan
  - c. pembahasan materi rancangan Peraturan DPRD oleh Panitia Khusus.
- (2) Pembicaraan tingkat II sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (3) berupa pengambilan Keputusan dalam rapat paripurna, meliputi:
  - a. penyampaian laporan Pimpinan Panitia Khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat Fraksi dan hasil pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c; dan
  - b. permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh Pimpinan rapat paripurna.
- (3) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, Keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

### Bagian Kedua

#### Pembahasan Produk Hukum Berbentuk Penetapan

#### Pasal 85

- (1) Pembahasan Keputusan Bupati dilakukan oleh Perangkat Daerah pemrakarsa dan dilakukan pengharmonisasian oleh Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (2) Pembahasan Keputusan DPRD dilakukan oleh Pimpinan DPRD dan dipersiapkan oleh sekretariat DPRD.
- (3) Pembahasan Keputusan Badan Kehormatan DPRD dilakukan oleh Badan Kehormatan DPRD.

#### Pasal 86

Pembahasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

### BAB VI FASILITASI PRODUK HUKUM DAERAH

#### Bagian Kesatu Rancangan Perda

#### Pasal 87

- (1) Setiap rancangan Perda sebelum mendapat persetujuan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD disampaikan kepada Gubernur untuk dilakukan Fasilitasi.
- (2) Fasilitasi terhadap rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan setelah pembicaraan tingkat I selesai dilakukan.
- (3) Fasilitasi terhadap rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak diberlakukan terhadap rancangan Perda yang dilakukan Evaluasi.

#### Pasal 88

Rancangan Perda yang telah dilakukan Fasilitasi oleh Gubernur terdapat hal-hal yang perlu disempurnakan, selanjutnya dilakukan penyempurnaan oleh Bupati dan DPRD.

#### Bagian Kedua Rancangan Perbup

#### Pasal 89

- (1) Rancangan Perbup sebelum ditetapkan Bupati dilakukan Fasilitasi oleh Gubernur.
- (2) Fasilitasi terhadap rancangan Perbup sebagaimana pada ayat (1), tidak diberlakukan terhadap rancangan Perbup yang dilakukan Evaluasi.
- (3) Fasilitasi terhadap rancangan Perbup sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah pembahasan rancangan Perbup.

#### Pasal 90

Rancangan Perbup yang telah dilakukan Fasilitasi oleh Gubernur terdapat hal-hal yang perlu disempurnakan, selanjutnya dilakukan penyempurnaan oleh Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan bidang hukum bersama Perangkat Daerah Pemrakarsa.

#### Bagian Ketiga Peraturan DPRD

#### Pasal 91

- (1) Rancangan Peraturan DPRD sebelum ditetapkan Pimpinan DPRD dilakukan Fasilitasi oleh Gubernur.
- (2) Fasilitasi terhadap rancangan Peraturan DPRD sebagaimana yang

dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah pembahasan rancangan Peraturan DPRD.

#### Pasal 92

Rancangan Peraturan DPRD yang telah dilakukan Fasilitasi oleh Gubernur terdapat hal-hal yang perlu disempurnakan, selanjutnya dilakukan penyempurnaan oleh Bapemperda bersama Alat Kelengkapan DPRD Pemrakarsa.

#### Pasal 93

- (1) Fasilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1), Pasal 89 ayat (1), Pasal 91 ayat (1) ditandatangani oleh Sekretaris Daerah atas nama Bupati dan disampaikan kepada Gubernur.
- (2) Dalam hal Sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhalangan sementara atau berhalangan tetap sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, surat permohonan Fasilitasi ditandatangani oleh Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian atau Penjabat Sekretaris Daerah.

### BAB VII

#### EVALUASI PRODUK HUKUM DAERAH

#### Pasal 94

- (1) Bupati menyampaikan rancangan Perda kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan oleh Bupati yang mengatur tentang:
  - a. RPJPD;
  - b. RPJMD;
  - c. APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
    - a. pajak daerah;
    - b. retribusi daerah;
    - c. tata ruang daerah;
    - d. rencana pembangunan industri kabupaten; dan
    - e. pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi Kelurahan atau Kelurahan menjadi Desa.
- (2) Bupati menyampaikan rancangan Perbup tentang penjabaran APBD kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan oleh Bupati.

#### Pasal 95

- (1) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 harus mendapat evaluasi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh Bupati.
- (2) Dalam hal Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, Bupati bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) Hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

BAB VIII  
NOMOR REGISTER PRODUK HUKUM DAERAH

Pasal 96

Bupati wajib menyampaikan rancangan Perda kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan Perda dari Pimpinan DPRD untuk mendapatkan Noreg Perda.

Pasal 97

- (1) Bupati mengajukan permohonan Noreg kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat setelah Bupati bersama DPRD melakukan penyempurnaan terhadap rancangan Perda yang dilakukan Evaluasi dan Fasilitasi.
- (2) Pengajuan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam bentuk surat yang ditandatangani oleh Sekretaris Daerah atas nama Bupati.
- (3) Rancangan Perda yang telah mendapat Noreg ditetapkan oleh Bupati dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati.
- (4) Rancangan Perda yang telah mendapat Noreg sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhadap rancangan Perda yang dilakukan evaluasi ditetapkan oleh Bupati dengan membubuhkan tanda tangan dihitung sejak Keputusan Gubernur untuk evaluasi dilaksanakan.
- (5) Dalam hal Bupati tidak menandatangani rancangan Perda yang telah mendapat Noreg sebagaimana dimaksud pada ayat (2), rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah;
- (6) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dinyatakan sah dengan kalimat pengesahannya berbunyi, "Perda ini dinyatakan sah".
- (7) Pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Pasal 98

Rancangan Perda yang belum mendapatkan Noreg sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1), belum dapat ditetapkan Bupati dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah.

BAB IX  
PENETAPAN, PENOMORAN,  
PENGUNDANGAN, DAN AUTENTIFIKASI PRODUK HUKUM DAERAH

Bagian Kesatu  
Penetapan  
Paragraf 1  
Rancangan Perda

#### Pasal 99

Rancangan Perda yang telah diberikan Noreg dan disampaikan kepada Bupati untuk dilakukan penetapan dan pengundangan.

#### Pasal 100

- (1) Penandatanganan rancangan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 dilakukan oleh Bupati.
- (2) Dalam hal Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berhalangan sementara atau berhalangan tetap penandatanganan rancangan Perda dilakukan oleh Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian, Penjabat Sementara atau Penjabat Bupati.
- (3) Pelaksana Harian, Penjabat Sementara atau Penjabat Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dalam melakukan penandatanganan Perda inisiasi baru saat menjabat, harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri.

#### Pasal 101

- (1) Penandatanganan Perda dibuat dalam rangkap 4 (empat).
- (2) Pendokumentasian naskah asli Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh:
  - a. DPRD;
  - b. Sekretaris Daerah;
  - c. Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum berupa minute; dan
  - d. Perangkat Daerah pemrakarsa.

#### Paragraf 2

#### Rancangan Perbup

#### Pasal 102

- (1) Rancangan Perbup yang telah dilakukan pembahasan disampaikan kepada Bupati untuk dilakukan penetapan dan Pengundangan.
- (2) Penandatanganan rancangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan oleh Bupati.
- (3) Dalam hal Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (2), berhalangan sementara atau berhalangan tetap, penandatanganan rancangan Perbup dilakukan oleh Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian, Penjabat Sementara atau Penjabat Bupati.
- (4) Penjabat Sementara Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dalam melakukan penandatanganan Perbup inisiasi baru saat menjabat, setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri.

#### Paragraf 3

#### Rancangan Peraturan DPRD

#### Pasal 103

- (1) Rancangan Peraturan DPRD yang telah dilakukan pembahasan disampaikan kepada Pimpinan DPRD untuk dilakukan penetapan dan pengundangan.
- (2) Penandatanganan Peraturan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pimpinan DPRD.

#### Pasal 104

- (1) Penandatanganan Peraturan DPRD paling sedikit dibuat dalam rangkap 4 (empat).
- (2) Pendokumentasian naskah asli Peraturan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh:
  - a. Sekretaris Daerah;
  - b. Sekretaris DPRD;
  - c. Alat Kelengkapan DPRD pemrakarsa; dan
  - d. Perangkat Daerah yang menjalankan urusan bidang hukum .

#### Paragraf 4

#### Rancangan Keputusan Bupati

#### Pasal 105

- (1) Rancangan Keputusan Bupati yang telah dilakukan pembahasan disampaikan kepada Bupati untuk dilakukan penetapan.
- (2) Penandatanganan rancangan Keputusan Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Bupati.
- (3) Penandatanganan Keputusan Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat didelegasikan kepada:
  - a. Wakil Bupati;
  - b. Sekretaris Daerah; atau
  - c. Pimpinan Perangkat Daerah.

#### Pasal 106

- (1) Penandatanganan Keputusan Bupati sebagaimana dimaksud dalam Pasal 105 ayat (2) dibuat dalam rangkap 3 (tiga).
- (2) Pendokumentasian naskah asli Keputusan Bupati sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh:
  - a. Sekretaris Daerah;
  - b. Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum berupa minute; dan
  - c. Perangkat Daerah Pemrakarsa.

#### Paragraf 5

#### Rancangan Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD

#### Pasal 107

Rancangan Keputusan DPRD dan rancangan Keputusan Pimpinan DPRD yang telah dilakukan pembahasan disampaikan kepada Pimpinan DPRD

untuk dilakukan penetapan.

#### Pasal 108

Rancangan Keputusan Badan Kehormatan DPRD yang telah dilakukan pembahasan disampaikan kepada Badan Kehormatan DPRD untuk dilakukan penetapan.

#### Pasal 109

- (1) Penandatanganan dalam bentuk keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 107 dan Pasal 108 yang meliputi:
  - a. Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD dilakukan oleh Pimpinan DPRD; dan
  - b. Keputusan Badan Kehormatan DPRD dilakukan oleh Ketua Badan Kehormatan DPRD.
- (2) Penandatanganan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit dibuat rangkap 3 (tiga).
- (3) Pendokumentasian naskah asli Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) oleh:
  - a. Pimpinan DPRD;
  - b. Alat Kelengkapan DPRD Pemrakarsa; dan
  - c. Sekretaris DPRD.

#### Bagian Kedua Penomoran

#### Pasal 110

- (1) Penomoran Produk Hukum Daerah terhadap:
  - a. Perda, Perbup, dan Keputusan Bupati dilakukan oleh Kepala Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan
  - b. Peraturan DPRD, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD dilakukan oleh Sekretaris DPRD.
- (2) Penomoran Produk Hukum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang berupa pengaturan menggunakan nomor bulat.
- (3) Penomoran Produk Hukum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang berupa penetapan menggunakan nomor kode klasifikasi.

#### Bagian Ketiga Pengundangan

#### Paragraf 1 Perda

#### Pasal 111

- (1) Perda yang telah ditetapkan, diundangkan dalam lembaran daerah.
- (2) Lembaran daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan

penerbitan resmi Pemerintah Daerah.

- (3) Pengundangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pemberitahuan secara formal suatu Perda, sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat.

#### Pasal 112

- (1) Tambahan lembaran daerah memuat penjelasan Perda.
- (2) Tambahan lembaran daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicantumkan nomor tambahan lembaran daerah.
- (3) Tambahan lembaran daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan bersamaan dengan pengundangan Perda.
- (4) Nomor tambahan lembaran daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kelengkapan dan penjelasan dari lembaran daerah.

#### Paragraf 2

##### Perbup

#### Pasal 113

- (1) Perbup yang telah ditetapkan diundangkan dalam berita daerah.
- (2) Perbup sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perbup.
- (3) Perbup, yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disampaikan kepada Gubernur.

#### Paragraf 3

##### Peraturan DPRD

#### Pasal 114

- (1) Peraturan DPRD yang telah ditetapkan diundangkan dalam Berita Daerah.
- (2) Peraturan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan DPRD.
- (3) Peraturan DPRD yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disampaikan kepada Gubernur.

#### Pasal 115

- (1) Sekretaris Daerah mengundang Perda, Perbup, dan Peraturan DPRD.
- (2) Dalam hal Sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berhalangan sementara atau berhalangan tetap, Pengundangan Perda, Perbup, dan Peraturan DPRD dilakukan oleh Pelaksana Tugas, Penjabat Sementara atau Pelaksana Harian Sekretaris Daerah.

#### Bagian keempat

##### Autentifikasi

#### Pasal 116

- (1) Produk Hukum Daerah yang telah ditandatangani dan diberi penomoran selanjutnya dilakukan Autentifikasi.
- (2) Autentifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan oleh:
  - a. Kepala Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum untuk Perda, Perbup, dan Keputusan Bupati; dan
  - b. Sekretaris DPRD untuk Peraturan DPRD, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

#### Pasal 117

- (1) Penggandaan dan pendistribusian Produk Hukum Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah dilakukan oleh Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum dengan Perangkat Daerah pemrakarsa.
- (2) Penggandaan dan pendistribusian Produk Hukum Daerah di lingkungan DPRD dilakukan oleh Sekretaris DPRD.

### BAB X

#### PENYEBARLUASAN PRODUK HUKUM DAERAH

#### Pasal 118

- (1) Penyebarluasan Perda dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD sejak penyusunan Propemperda, penyusunan rancangan Perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik dan pembahasan rancangan Perda.
- (2) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

#### Pasal 119

- (1) Penyebarluasan Propemperda dilakukan bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD yang dikoordinasikan oleh Bapemperda.
- (2) Penyebarluasan rancangan Perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD.
- (3) Penyebarluasan rancangan Perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik yang berasal dari Bupati dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah bersama dengan Perangkat Daerah pemrakarsa.

#### Pasal 120

- (1) Penyebarluasan Perda yang telah diundangkan dilakukan bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD.
- (2) Penyebarluasan Perbup dan Keputusan Bupati yang telah diundangkan dan/atau di Autentifikasi dilakukan oleh Sekretaris Daerah bersama dengan Perangkat Daerah pemrakarsa.
- (3) Penyebarluasan Peraturan DPRD, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD yang telah

diundangkan dan/atau di Autentifikasi dilakukan oleh Sekretaris DPRD bersama dengan alat kelengkapan DPRD pemrakarsa.

#### Pasal 121

Naskah Produk Hukum Daerah yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diautentifikasi dan diundangkan dalam lembaran daerah, tambahan lembaran daerah, dan berita daerah.

#### Pasal 122

Perda, Perbup, dan Peraturan DPRD dimuat dalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum.

### BAB XI PERAN SERTA MASYARAKAT

#### Pasal 123

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, Perbup, dan/atau Peraturan DPRD.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dilakukan melalui:
  - a. rapat dengar pendapat umum;
  - b. kunjungan kerja;
  - c. sosialisasi; dan/atau
  - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang dapat berperan serta aktif memberikan masukan atas substansi rancangan Perda, Perbup, dan/atau Peraturan DPRD.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap rancangan Perda, Peraturan, dan/atau Peraturan DPRD harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

### BAB XII KETENTUAN LAIN-LAIN

#### Pasal 124

- (1) Penulisan Produk Hukum Daerah diketik dengan menggunakan jenis huruf *Bookman Old Style* dengan huruf 12.
- (2) Produk Hukum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dicetak dalam kertas yang bertanda khusus.
- (3) Kertas bertanda khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dengan ketentuan:
  - a. menggunakan nomor seri dan/atau huruf, yang diletakkan pada halaman belakang samping kiri bagian bawah; dan

- b. menggunakan ukuran F4 berwarna putih.
- (4) Penetapan nomor seri dan/atau huruf sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dengan ketentuan:
  - a. Perda, Perbup, Keputusan Bupati oleh Perangkat Daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang hukum ; dan
  - b. Peraturan DPRD, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD oleh Sekretaris DPRD.

#### Pasal 125

- (1) Perda, Perbup, dan Keputusan Bupati, Peraturan DPRD, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan menggunakan kop lambang Negara pada halaman pertama.
- (2) Penulisan nama Provinsi dicantumkan pada halaman pertama setelah penulisan nama pejabat pembentuk Produk Hukum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

#### Pasal 126

- (1) Setiap tahapan pembentukan Perda, Perbup dan Peraturan DPRD mengikutsertakan perancang Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Selain perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tahapan pembentukan Perda, Perbup dan Peraturan DPRD dapat mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.

#### Pasal 127

- (1) Pemerintah Daerah dan/atau DPRD dapat mengkonsultasikan materi muatan dan teknik penyusunan terhadap Produk Hukum Daerah sebelum ditetapkan.
- (2) Konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan Pemerintah Daerah dan/atau DPRD kepada Pemerintah Daerah Provinsi.
- (3) Dalam hal Pemerintah Daerah dan/atau DPRD melakukan konsultasi pada Pemerintah Pusat, wajib membawa surat pengantar dari Pemerintah Daerah Provinsi.

### BAB XIII

### KETENTUAN PENUTUP

#### Pasal 125

Peraturan pelaksanaan dari Perda ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak diundangkannya Perda ini.

#### Pasal 126

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Semarang.

Ditetapkan di Ungaran  
pada tanggal ... 2021  
BUPATI SEMARANG,

NGESTI NUGRAHA

Diundangkan di Ungaran  
pada tanggal ..... 2021

SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN SEMARANG  
ttd  
DJAROT SUPRIYOTO

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN SEMARANG TAHUN 2021 NOMOR .....

NOMOR REGISTRASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN SEMARANG,  
PROVINSI JAWA TENGAH, NOMOR: .....

PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN SEMARANG  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

**I. UMUM**

Indonesia sebagai negara hukum yang berlandaskan pada nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila, yang menjadi pedoman dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hukum yang berketuhanan, berkeadilan, berperikemanusiaan, berkesatuan, berdemokrasi dan berkeadilan sosial menjadi pedoman, arah dan tujuan pembangunan hukum nasional. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 telah mengarahkan pembangunan hukum nasional, yang meliputi pembangunan substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan kewenangan membentuk Perda dan peraturan lainnya dalam rangka sebagai landasan hukum untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan

Pemerintah Kabupaten Semarang setiap tahun melakukan pembangunan hukum bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pembangunan hukum tersebut berdasarkan pada teknik, pedoman dan tata cara pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan pembangunan hukum, Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang belum memiliki Peraturan Daerah yang berkaitan dengan pembentukan Produk Hukum Daerah, terbukti dari 411 (empat ratus sebelas) Perda dan 797 (tujuh ratus sembilan puluh tujuh) Perbup tidak ada peraturan yang berkaitan dengan pembentukan Produk Hukum Daerah. Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan kewenangannya menetapkan pedoman, arah dan tata cara pembentukan Produk Hukum Daerah dalam suatu Peraturan Daerah, sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang memiliki kewenangan dalam membentuk Produk Hukum Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang beberapa kali diubah dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, dan secara substantif telah diatur Produk Hukum Daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 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.

Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan, maka asas-asas penyelenggaraan pemerintahan berupa kepastian hukum, kepentingan umum, proposionalitas, proposional, keterbukaan dan akuntabilitas menjadi dasar pembentukan Produk Hukum Daerah, di sisi lain pula berpegang pada asas pembentukan materi hukum dan asas muatan materi peraturan perundang-undangan

Pembentukan Produk Hukum Daerah merumuskan cara dan metode pembentukan peraturan berupa Perda, Perbup dan Peraturan DPRD, dan penetapan berupa Keputusan Bupati, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan. Struktur muatan materi Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengatur bentuk, perencanaan, penyusunan, pembahasan, fasilitasi, evaluasi, nomor register, penetapan, penomoran, pengundangan dan autentifikasi, penyebarluasan dan peran serta masyarakat

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Produk Hukum Daerah menjadi solusi atas amanat Peraturan Perundang-undangan dan kebutuhan suatu pedoman dan tata cara baku dan standar dalam pembentukan produk hukum daerah. Pembentukan Produk Hukum Daerah dilaksanakan dengan maksud mengatur cara dan metode yang pasti, baku dan standar pembentukan Produk Hukum Daerah dengan mendasarkan pada asas pembentukan dan muatan materi Peraturan Perundang-undangan, dengan tujuan mewujudkan pembentukan Produk Hukum Daerah yang terencana, terpadu, sistematis yang berkepastian hukum dan berkeadilan.

## **II. PASAL-PASAL**

### **Pasal 1**

Cukup jelas.

### **Pasal 2**

#### **Huruf a**

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Produk Hukum Daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

#### **Huruf b**

Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Produk Hukum Daerah harus dibuat oleh lembaga Daerah atau pejabat Pembentuk Produk Hukum Daerah yang berwenang. Produk Hukum Daerah tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga Daerah atau pejabat yang tidak berwenang.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Produk Hukum Daerah harus memperhitungkan efektivitas Produk Hukum Daerah tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Produk Hukum Daerah dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Produk Hukum Daerah 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.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah 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 Produk Hukum Daerah.

Pasal 3

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Produk Hukum Daerah harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa

setiap Materi Muatan Produk Hukum Daerah harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk secara proporsional.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Produk Hukum Daerah harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Produk Hukum Daerah harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Produk Hukum Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Produk Hukum Daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Produk Hukum Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Produk Hukum Daerah harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Huruf h

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Produk Hukum Daerah tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Huruf i

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Produk Hukum Daerah harus dapat mewujudkan ketertiban dalam

masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Huruf j

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Produk Hukum Daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

- Pasal 4  
Cukup jelas.
- Pasal 5  
Cukup jelas.
- Pasal 6  
Cukup jelas.
- Pasal 7  
Cukup jelas.
- Pasal 8  
Cukup jelas.
- Pasal 9  
Cukup jelas.
- Pasal 10  
Cukup jelas.
- Pasal 11  
Cukup jelas.
- Pasal 12  
Cukup jelas.
- Pasal 13  
Cukup jelas.
- Pasal 14  
Cukup jelas.
- Pasal 15  
Cukup jelas.
- Pasal 16  
Cukup jelas.
- Pasal 17  
Cukup jelas.
- Pasal 18  
Cukup jelas.
- Pasal 19  
Cukup jelas.
- Pasal 20  
Cukup jelas.
- Pasal 21  
Cukup jelas.
- Pasal 22

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Penghapusan rancangan Perda dapat dilakukan dalam hal:

- a. adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan Undang-Undang yang dijadikan dasar hukum untuk pembentukan Rancangan Perda;
- b. adanya Putusan Mahkamah Agung yang membatalkan Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi yang dijadikan dasar hukum untuk pembentukan Rancangan Perda; dan/atau
- c. adanya perubahan Peraturan Perundang-undangan yang mendasari pembentukan Perda.

Huruf c

Penggantian rancangan Perda dapat dilakukan dalam hal terdapat rencana penyusunan Perda yang telah ditetapkan dalam Propemperda diganti dengan rancangan Perda lainnya yang lebih sesuai dengan prioritas kebutuhan Daerah atau sesuai amanat Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33  
Cukup jelas.

Pasal 34  
Cukup jelas.

Pasal 35  
Cukup jelas.

Pasal 36  
Cukup jelas.

Pasal 37  
Cukup jelas.

Pasal 38  
Cukup jelas.

Pasal 39  
Cukup jelas.

Pasal 40  
Cukup jelas.

Pasal 41  
Cukup jelas.

Pasal 42  
Cukup jelas.

Pasal 43  
Cukup jelas.

Pasal 44  
Cukup jelas.

Pasal 45  
Cukup jelas.

Pasal 46  
Cukup jelas.

Pasal 47  
Cukup jelas.

Pasal 48  
Cukup jelas.

Pasal 49  
Cukup jelas.

Pasal 50  
Cukup jelas.

Pasal 51  
Cukup jelas.

Pasal 52  
Cukup jelas.

Pasal 53  
Cukup jelas.

Pasal 54  
Cukup jelas.

Pasal 55  
Cukup jelas.

Pasal 56  
Cukup jelas.

Pasal 57  
Cukup jelas.

Pasal 58  
Cukup jelas.

Pasal 59  
Cukup jelas.

Pasal 60  
Cukup jelas

Pasal 61  
Cukup jelas.

Pasal 62  
Cukup jelas.

Pasal 63  
Cukup jelas.

Pasal 64  
Cukup jelas.

Pasal 65  
Cukup jelas.

Pasal 66.  
Cukup jelas.

Pasal 67  
Cukup jelas.

Pasal 68  
Cukup jelas.

Pasal 69  
Cukup jelas.

Pasal 70  
Cukup jelas

Pasal 71  
Cukup jelas

Pasal 72  
Cukup Jelas

Pasal 73  
Cukup jelas

Pasal 74  
Cukup jelas

Pasal 75  
Cukup jelas

Pasal 76  
Cukup jelas

Pasal 77  
Cukup jelas

Pasal 78  
Cukup jelas.

Pasal 79  
Cukup jelas.

Pasal 80  
Cukup jelas.

Pasal 81  
Cukup jelas.

Pasal 82  
Cukup jelas.

Pasal 83  
Cukup jelas.

Pasal 84  
Cukup jelas.

Pasal 85  
Cukup jelas.

Pasal 86  
Cukup jelas.

Pasal 87  
Cukup jelas.

Pasal 88  
Cukup jelas.

Pasal 89  
Cukup jelas.

Pasal 90  
Cukup jelas.

Pasal 91  
Cukup jelas.

Pasal 92  
Cukup jelas

Pasal 93  
Cukup jelas

Pasal 94  
Cukup jelas.

Pasal 95  
Cukup jelas.

Pasal 96  
Cukup jelas.

Pasal 97  
Cukup jelas.

Pasal 98  
Cukup jelas.

Pasal 99  
Cukup jelas.

Pasal 100  
Cukup jelas.

Pasal 101  
Cukup jelas.

Pasal 102  
Cukup jelas

Pasa 103.  
Cukup jelas

Pasal 104  
Cukup jelas

Pasal 105  
Cukup jelas

Pasal 106  
Cukup jelas

Pasal 107  
Cukup jelas

Pasal 108  
Cukup jelas

Pasal 109  
Cukup jelas

Pasal 110  
Cukup jelas;

Pasal 111  
Cukup jelas.

Pasal 112  
Cukup jelas.

Pasal 113  
Cukup jelas.

Pasal 114  
Cukup jelas.

Pasal 115  
Cukup jelas.

Pasal 116  
Cukup jelas.

Pasal 117  
Cukup jelas.

Pasal 118  
Cukup jelas.

Pasal 119  
Cukup jelas.

Pasal 120  
Cukup jelas.

Pasal 121

Cukup jelas.

Pasal 122

Cukup jelas.

Pasal 123

Cukup jelas.

Pasal 124

Cukup jelas.

Pasal 125

Cukup jelas.

Pasal 126

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN SEMARANG NOMOR .....