

PENYUSUNAN TATA TERTIB DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN SITUBONDO PASCA FASILITASI GUBERNUR JAWA TIMUR

Heriyanto & Abd. Rahman

Universitas Ibrahimy, Indonesia

Universitas Ibrahimy, Indonesia

heriyanto.muhammad@gmail.com & abd.rahman0907@gmail.com

Abstract: Based on the results of the plenary Session of the Situbondo Regional People's Representative Council, it is necessary to revise the Situbondo Regional People's Representative Council Regulation Number 01 of 2018 concerning the order of the Situbondo Regional People's Representative Council Regulations. Therefore, a Draft Regulation is prepared to be facilitated by the East Java Governor. There are several important points that became notes for the post-facilitation facilitation of the Governor of East Java to be included in the material for the rules. The purpose of this service is to direct the preparation of regulations in accordance with the hierarchical rules of legislation. This outreach program used the juridical – normative method through the approach of legislation. The results of this outreach program are in the form of a draft regulation for the Situbondo Regional People's Representative Council.

Keywords: Penyusunan Tata Tertib, Pendampingan Tata

Tertib, Dewan Perwakilan Rakyat

Pendahuluan

Kewenangan mengatur yang diberikan kepada daerah kabupaten secara materiel bersifat “seluas-luasnya”, meskipun dalam hal tertentu, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dikecualikan terhadap beberapa urusan yang menjadi kewenangan mutlak pemerintah pusat, yakni, (1) urusan politik luar negeri; (2) urusan pertanahan; (3) urusan keamanan; (4) urusan yustisi; (5) urusan moneter dan fiskal nasional; dan (6) urusan agama. Sedangkan pengaturan secara formil diberi kewenangan untuk membentuk peraturan daerah dengan memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan mekanisme pembentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terdapat dua alasan mengapa dalam membentuk atau merumuskan suatu peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada prinsip-prinsip atau asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pertama, adanya tuntutan masyarakat yang ditujukan kepada pembentuk undang-undang terhadap undang-undang yang dihasilkannya yaitu, mampu dilaksanakan; dapat

ditegakkan; sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur; dan mampu menyerap aspirasi masyarakat.¹ Kedua, mengingat fungsinya dalam meningkatkan kualitas undang-undang sehingga undang-undang yang dihasilkan memiliki efektivitas dari segi pencapaian tujuan (*doeltreffendheid*), pelaksanaan (*uitvoerbaarheid*) dan penegakan hukumnya (*handbaafbaarheid*).²

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan salah satunya didasari oleh pertimbangan “bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan”. Dengan demikian undang-undang ini menjadi acuan dalam membentuk peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah bersama

¹Saifudin dalam Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2014, hlm. 25.

²*ibid*, hlm. 25.

DPRD.

Berdasarkan 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 Pasal 3 menentukan bahwa Produk Hukum Daerah terdiri atas:

- a. Perda;
- b. Perkada;
- c. dihapus; dan
- d. Peraturan DPRD.

Kabupaten Situbondo merespon dengan baik atas diundangkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah melalui pembentukan Peraturan Dewan perwakilan rakyat daerah Kabupaten Situbondo Nomor 01 tahun 2018 Tentang Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo. Lahirnya Peraturan tentang tata tertib ini salah satu dasar pertimbangannya bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 134 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, maka perlu menetapkan

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo. sebagaimana pula diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, atas diberlakukannya produk hukum daerah tersebut maka diperlukan penyesuaian dengan beberapa peraturan yang ada di atasnya.

Bahwa terhadap beberapa jenis peraturan daerah sebelum ditetapkan menjadi peraturan harus melalui tahapan Fasilitasi. Fasilitasi adalah pembinaan secara tertulis Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan.³ Bahkan lebih luas lagi Fasilitasi merupakan serangkaian 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 kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya

³ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

pembatalan.⁴

Maka berdasarkan adanya beberapa perubahan terhadap peraturan di atasnya Peraturan Dewan perwakilan rakyat daerah Kabupaten Situbondo Nomor 01 tahun 2018 Tentang Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo sangat perlu untuk disesuaikan menurut kaidah-kaidah penyusunan peraturan perundangan. Untuk itu DPRD Situbondo setelah melalui beberapa tahapan penyusunan Rancangan Tata Tertib DPRD sampai dengan mengirimkan draft atau rancangan peraturan DPRD kepada Gubernur Jawa Timur untuk dilakukan Fasilitasi terhadap Rancangan peraturan DPRD Situbondo. Sebagai konsekuensi yuridis atas fasilitasi tersebut Rancangan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib harus menyesuaikan dengan hasil fasilitasi gubernur.

Metode

Hasil dari kegiatan pengabdian ini 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 suatu rancangan

⁴ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.⁵

Tipe penelitian ini adalah yuridis normatif, tipe penelitian ini mengkaji dan menelaah permasalahan-permasalahan hukum dengan kaidah-kaidah hukum yang berlaku dengan luaran yang harus bersifat preskripsi (yang seharusnya. pendekatan dalam tipe penelitian ini, adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).⁶

Pendekatan perundang-undangan adalah menelaah semua peraturan perundang-undangan dan semua regulasi yang ada hubungannya dengan permasalahan hukum yang sedang diteliti atau di analisa.⁷

Pendekatan yang digunakan dalam penyusunan rancangan Peraturan ini adalah **pendekatan perundang-undangan**. Pendekatan perundang-undangan dipilih dengan alasan bahwa pendekatan ini dapat menganalisa beberapa peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan penyusunan raperda pembaharuan tentang

⁵Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hal. 133..

⁷Ibid.

pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga raperda yang dirumuskan benar-benar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dan amanat peraturan perundang di atasnya dapat diimplementasikan serta dapat disusun secara sistematis.

Peraturan perundang-undangan atau bahan hukum yang dipergunakan dalam penyusunan naskah akademik ini merupakan bahan hukum primer. Sementara asas-asas hukum, teori hukum dan doktrin akan merupakan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari penelusuran atas buku-buku dan

dan bahan hukum sekunder, dalam penyusunan naskah akademik ini juga menggunakan bahan non hukum, yaitu hasil-hasil penelitian dalam bidang ilmu non hukum, tetapi memiliki relevansi dengan tema atau isu hukum dalam naskah akademik ini.

Sehubungan dengan bahan hukum primer, peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan rujukan atau landasan adalah:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentuk Peraturan Perundang-Undang

- 2.Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 3.Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 11 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 4.Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 5.Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 dan Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah
- 6.Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pihak yang terlibat dalam kegiatan ini adalah Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) adalah salah satu alat kelengkapan DPRD Kabupaten Situbondo yang bersifat tetap yang khusus

menangani bidang peraturan daerah. Berdasarkan Pasal 94 Peraturan DPRD Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Tertib DPRD, Badan Pembentukan Peraturan Daerah diantara tugasnya adalah menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah dan Naskah Akademik atau penjelasan/keterangan akademiknya yang berasal dari DPRD yang merupakan usulan Bapemperda berdasarkan Program Prioritas yang telah ditetapkan.

No.	Uraian Tugas	Waktu	Keterangan
1	Konsultasi (Konsep, issue strategis)	2 hari	Bapemperda - DPRD
2	Konsultasi dan Public hearing Anggota DPRD	2 hari	Bapemperda - DPRD
3	Validasi	2 hari	Bapemperda - DPRD

No.	Uraian Tugas	Waktu	Keterangan
	data dan issue		
4	Konsultasi data dan issue	2 hari	Bapemperda - DPRD
5	Pemaparan hasil Pemantapan konsep Rancangan Tatib	2 hari	Bapemperda - DPRD
6	Draft Rancangan	2 hari	Bapemperda - DPRD
7	Finalisasi	3 hari	Bapemperda - DPRD

dalam Pasal 246 ayat (1) UU Pemda ditegaskan bahwa untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada). Adanya

perkada inilah yang kemudian masuk dalam makna “peraturan-peraturan lain” sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945. Apakah makna peraturan-peraturan lain hanya untuk perkara? Yang jelas makna “peraturan-peraturan lain “yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 merupakan bagian dari produk hukum daerah.

Berdasarkan Pasal 1 angka (19) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, disebutkan bahwa Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan dan penetapan yang meliputi:

- a. perda atau nama lainnya;
- b. perkara;
- c. peraturan bersama kepala daerah (PB KDH);
- d. peraturan DPRD;
- e. keputusan kepala daerah;
- f. keputusan DPRD;
- g. keputusan pimpinan DPRD; dan
- h. keputusan badan kehormatan DPRD.

Adanya berbagai bentuk produk hukum daerah sebagaimana

tersebut di atas, tidak lain sebagai salah satu upaya menegaskan sekaligus mewujudkan pembentukan produk hukum daerah yang terencana, terpadu, dan sistematis. Oleh karena itu, bagi setiap daerah di Indonesia menjadi suatu kebutuhan mendesak dalam upaya mewujudkan pembentukan produk hukum yang sistematis, terpadu dan terencana. Semangat yang terkandung di dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 tersebut menegaskan bahwa perda dan peraturan-peraturan lain sebagai bentuk produk hukum daerah mempunyai posisi dan peranan penting dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Mengingat peranan produk hukum yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas.

Berkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah, selama ini Pemerintah Kabupaten Situbondo belum memiliki perda yang spesifik mengatur soal pembentukan produk hukum daerah. Berkaitan dengan hal tersebut kemudian dikaitkan dengan peranan produk hukum daerah yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah,

dalam pemikiran yang paling sederhana perlulah dipahami bahwa perda sebagai instrumen hukum di level daerah haruslah disusun atau diubah dengan berdasarkan pada dasar filosofis, yuridis dan sosiologis. Ketiga dasar tersebut menjadi hal penting yang perlu ada mengingat ketiganya merupakan ruh dari penyusunan perda itu sendiri. Oleh karena itu, bahwa pembentukan perda tentang produk hukum ini memiliki urgensi secara filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Pertama, secara filosofis perlu dipahami bersama bahwa pembentukan produk hukum merupakan bagian dari pembangunan hukum nasional. Adapun pembangunan hukum nasional merupakan salah satu sektor pembangunan yang sangat penting untuk diwujudkan, dimana salah satu komponennya adalah terwujudnya peraturan perundang-undangan yang baik. Produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang baik hanya akan terwujud jika didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga negara atau pejabat yang berwenang. Oleh karena itu untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Kedua, secara yuridis, Pasal 18 ayat (6) UUD NRI telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuk produk hukum dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Artinya pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 tersebut memberikan kewenangan penuh bagi daerah dalam melakukan pembentukan produk hukum daerah. Hal inilah yang kemudian juga ditegaskan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dimana pada intinya dalam membentuk produk hukum daerah harus dilakukan dengan terencana, sistematis, terpadu, terarah, dan baku untuk menjamin kepastian hukum. Dalam konteks itu, maka sesungguhnya daerah mempunyai kebutuhan untuk membuat suatu peraturan daerah yang merupakan pelaksana atas amanat pasal *a quo*. Adanya perda yang dapat menjamin kebakuan berkenaan dengan standar pembentukan produk hukum daerah, maka

diharapkan dapat menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah di Kabupaten Situbondo, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Ketiga, secara sosiologis, kebutuhan akan produk hukum daerah yang baik ternyata dirasakan masih belum cukup pengaturannya walaupun sudah ada peraturan di tingkat pusat. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ternyata digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dimana ada beberapa hal krusial yang berubah termasuk di dalamnya bahwa kedudukan DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah sehingga tugas dan fungsi DPRD yang semula salah satunya adalah fungsi legislasi diubah menjadi fungsi pembentukan peraturan daerah. Selain itu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 juga diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, dimana dalam Permendagri tersebut ada perubahan yang cukup signifikan dibandingkan Permendagri sebelumnya dimana beberapa produk hukum DPRD ternyata diakui menjadi salah satu jenis produk hukum

daerah yaitu Peraturan DPRD, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD sehingga salah satu konsekuensinya adalah harus dilakukannya pengundangan terhadap produk hukum DPRD tersebut.

Selain proses pembentukan, beberapa isu strategis berkaitan dengan produk hukum daerah diantaranya adalah terkait pengawasan terhadap produk hukum daerah yang telah ditetapkan dimana akhir-akhir ini DPRD yang mempunyai fungsi pengawasan juga semakin gencar dalam melakukan fungsinya yang diimplementasikan dengan pembentukan beberapa Panitia Khusus Pengawasan Perda. Berkaitan dengan hal ini belum ada mekanisme yang baku bagaimana seharusnya pengawasan DPRD dilakukan dan bahan mana yang akan dipilih dan siapa yang menyiapkan bahan awal atau kajiannya, sehingga terkesan pengawasan masih bersifat sporadis. Selain itu isu krusial lainnya adalah kewenangan pengawasan pemerintah daerah terhadap produk hukum kabupaten/kota yang mengalami kegamangan dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang pada intinya membatalkan Pasal 251 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah.

Asas –asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, Burkhardt Kreams menyebutkan dengan istilah *Staatsliche Rechtsserzung*, dalam pembentukan peraturan itu menyangkut:

1. isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
2. bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);
3. metode pembentukan peraturan (*Metode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
4. prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).⁸

Oleh karena itu, berdasarkan empat hal di atas, maka asas bagi pembentukan perundang-undangan negara akan meliputi asas-asas

⁸A. Hamid S. Attamimi, *Peranan...., Op.Cit.*, hlm. 300. Lihat juga dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 2 (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Cetakan keempat, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm. 226.

hukum yang berkaitan dengan itu. Selain itu Pail Sexholten mengemukakan bahwa, sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel te veel zeide*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan subsumsi atau pengelompokan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena itu terlebih dulu perlu dibentuk isi yang lebih konkrit. Dengan kata lain asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas tersebut.⁹

Terkait dengan berbagai asas yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, I.C. van der Vlies dalam bukunya *Het wetsbegrip enbeginselen van behoorlijke regelgeving* mengatakan bahwa asas-asas pembentukanperaturan perundang-undangan yang baik terbagi dua yakni: asas-asas formal dan material. Asas –asas yang formal meliputi:

1. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);

⁹Paul Scholten, *Handleiding toot de beoefening van het Nederlandsch Burgelijk Recht, Algemeen deel*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1954, hal. 83-84, seperti dikutip kembali oleh A . Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan.*, *Ibid*, hlm. 302.

2. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
3. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);

Adapun Asas-asas yang material meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel vande duidelijke terminology en duidelijke sistematiek*);
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkeheidsbeginsel*);
4. Asas kepastiam hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).¹⁰

A. Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut: a) Cita Hukum Indonesia; b) Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan c) Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi; dan Asas-asas lainnya. Dengan demikian, asas-asas pembentukan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh:

¹⁰I.C. Van der Vlies, *Het Wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, „s-Gravenhage: Vuga 1948, hal. 186 seperti yang dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan....*, *Ibid.* hlm. 330

- a. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita (idee), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”).
- b. Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma);
- c. (1) asas-asas Negara Berdasar Atas Hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*); (2) asas-asas Pemerintahan Berdasarkan Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.¹¹

Selain asas-asas di atas, terdapat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut lainnya, yang meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas perlunya pengaturan;
3. Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
4. Asas dapatnya dilaksanakan;
5. Asas dapatnya dikenali;

¹¹A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Ibid.* hlm. 344-345 dikutip kembali oleh Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang...., Op. Cit.*, hlm. 254-256.

6. Asas perlakuan yang samadalam hukum;
7. Asas kepastian hukum;
8. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaanindividual.¹²

Attamimi juga membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut ke dalam asas-asas formal dan material, yang meliputi:

1. Asas-asas formal dengan perincian :
 - a) asas tujuan yang jelas;
 - b) asas perlunya pengaturan;
 - c) asas organ/lembaga yang tepat;
 - d) asas materi muatan yang tepat;
 - e) asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - f) asas dapat dikenali; dan
2. Asas-asas material, dengan perincian:
 - a) Asas sesuai dengan cita hokum Indonesia dan norma fundamental Negara.
 - b) asas sesuai dengan hukum dasar negara;

¹²*Ibid.*

- c) asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum; dan
- d) asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.¹³

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan tentang berbagai macam asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan¹⁴; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat¹⁵; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan¹⁶; d. dapat dilaksanakan¹⁷; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan¹⁸; f. kejelasan rumusan¹⁹; dan g. keterbukaan²⁰. Mengacu

¹³*Ibid.*

¹⁴bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

¹⁵bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

¹⁶bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

¹⁷bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

¹⁸bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

¹⁹bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis

pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang baik tersebut, diharapkan dapat tercapainya atau terbentuknya peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat mencapai tujuan secara optimal dalam pembangunan hukum di Negara Republik Indonesia.

Bahwa kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota ini dibentuk menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai mitra sejajar Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD memiliki peran dan tanggung jawab dalam mewujudkan efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah daerah. Berkaitan dengan produk hukum daerah yang berupa Perda, PP ini

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.

²⁰bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka, Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

mengatur legitimasi suatu Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) sebagai alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan khusus menangani bidang Perda. Layaknya peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

Dalam pembentukan peraturan daerah harus dipenuhi syarat formil dan materil, yaitu:

1. Syarat formil mengenai aspek pembentukan suatu jenis peraturan perundang-undangan terkait memenuhi prosedur yang telah ditentukan/digariskan dalam peraturan perundang-undangan;
2. Syarat materil menyangkut isi dari peraturan perundang-undangan tersebut atau substansi yang mengikat umum.

Segala yang berbentuk produk hukum wajib memperhatikan syarat formil berupa tahapan atau prosedur pembentukan, selain syarat materilnya berupa muatan materinya. Pembentukan produk hukum daerah dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuknya. Untuk itu semua proses tahapan dalam membentuk peraturan daerah harus dilaksanakan, karena dengan melaksanakan proses tahapan yang telah diatur berarti dengan sendirinya akan

terpenuhi asas-asas pembentukan produk hukum daerah.

Produk hukum merupakan landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan tugas dan wewenang setiap unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sehingga pembentukannya harus selaras dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Guna mewujudkan pembentukan produk hukum dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang baik dan berkualitas, perlu diatur ketentuan mengenai tata cara pembentukan produk hukum dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dari perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Kajian dari segi yuridis ini dimaksudkan untuk melihat peraturan perundang-undangan yang menjadi instrumen hukum sebagai dasar dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dengan adanya kajian yuridis, diharapkan materi dan substansi yang ada dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ini tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan terkait. Adapun peraturan perundang-undangan terkait yang menjadi dasar

penyusunan rancangan peraturan daerah ini adalah sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPR dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPR dan DPRD;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

7. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan

8. Peraturan Menteri Dalam Negeri 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Jenis Produk Hukum Daerah yang berbentuk peraturan perundang-undangan meliputi:

- a. Perda;
- b. Peraturan Bupati;
- c. Peraturan Bersama Bupati/Walikota; dan
- d. Peraturan DPRD.

Jenis Produk Hukum Daerah yang berbentuk Keputusan meliputi:

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

Adapun masing-masing materi muatan dapat dirinci sebagai berikut:

1. Materi muatan Perda berisi:

- a. materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau
- c. menampung kondisi khusus daerah.

Materi muatan dalam Perda dapat mengatur ketentuan pidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Materi muatan Peraturan Bupati berisi materi muatan untuk menjalankan perintah Perda dan/atau penjabaran peraturan perundang-undangan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah.
3. Materi muatan Peraturan Bersama Bupati/Walikota berisi materi muatan untuk menjalankan peraturan perundang-undangan dalam rangka menyelenggarakan kewenangan untuk mengatur suatu urusan yang menyangkut kepentingan bersama.
4. Materi muatan Keputusan Bupati berisi materi muatan yang bersifat penetapan untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah.

5. Materi muatan Peraturan DPRD berisi materi muatan untuk mengatur:

- a. tata tertib;
- b. kode etik; dan/atau
- c. tata beracara badan kehormatan.

Selain materi muatan di atas, materi muatan peraturan DPRD dapat berisi materi muatan lain sepanjang berkaitan dengan fungsi, tugas, dan wewenang, serta hak dan kewajiban DPRD.

Peraturan DPRD yang mengatur tata tertib sebagaimana dimaksud di atas 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;

- i. pelaksanaan konsultasi antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
- j. penerimaan pengaduan dan penyaluran aspirasi masyarakat;
- k. pengaturan protokoler; dan
- l. pelaksanaan tugas kelompok pakar/ahli.

Peraturan DPRD yang mengatur kode etik sebagaimana dimaksud di atas paling sedikit memuat ketentuan tentang:

- a. pengertian kode etik;
- b. tujuan kode etik; dan
- c. pengaturan mengenai:
 - a) sikap dan perilaku anggota DPRD;
 - b) tata kerja anggota DPRD;
 - c) tata hubungan antar penyelenggara pemerintahan daerah;
 - d) tata hubungan antar anggota DPRD;
 - e) tata hubungan antara anggota DPRD dengan pihak lain;
 - f) penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, dan sanggahan;
 - g) kewajiban anggota DPRD;
 - h) larangan bagi anggota DPRD;
 - i) hal-hal yang tidak patut dilakukan oleh anggota DPRD;
 - j) sanksi dan mekanisme penjatuhan sanksi; dan

k) rehabilitasi.

Peraturan DPRD yang mengatur tata beracara di badan kehormatan sebagaimana di atas huruf c paling sedikit memuat ketentuan tentang:

- a. ketentuan umum;
 - b. materi dan tata cara pengaduan;
 - c. penjadwalan rapat dan sidang;
 - d. verifikasi, meliputi:
 - a) sidang verifikasi;
 - b) pembuktian;
 - c) verifikasi terhadap pimpinan dan/atau anggota badan kehormatan;
 - d) alat bukti; dan
 - e) pembelaan;
 - e. keputusan;
 - f. pelaksanaan keputusan; dan
 - g. ketentuan penutup.
6. Materi muatan Keputusan DPRD berisi hasil dari rapat paripurna.

7. Materi muatan Keputusan Pimpinan DPRD berisi penetapan hasil dari rapat pimpinan dan penetapan dalam rangka menyelenggarakan fungsi DPRD yang bersifat teknis operasional dan/atau rapat konsultasi atau rapat gabungan pimpinan DPRD dengan pimpinan-pimpinan fraksi.

Sedangkan materi muatan Keputusan Badan Kehormatan berisi penjatuhan sanksi kepada anggota DPRD yang terbukti melanggar Peraturan DPRD tentang Tata Tertib dan/atau Peraturan DPRD tentang Kode Etik berdasarkan hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan/atau masyarakat.

Penutup

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka menjadi penting untuk disusun dan dilakukan harmonisasi terkait Rancangan Peraturan DPRD Situbondo tentang Tata Tertub Anggota DPRD Situbondo. Dengan disusunnya Tata Tertib tersebut, diharapkan dapat menjadi solusi bersama dalam menjalankan hak dan kewajiban sesuai dengan kewenangannya anggota DPRD Situbondo. Di samping itu, melalui disusunnya Tata Tertib ini akan mendapatkan pedoman yang pasti, baku, standar, sistematis dan terencana, sehingga dapat mewujudkan

kepastian hukum dalam melakukan tugas dan fungsinya. Dengan dijaminnya kepastian hukum tersebut, maka akan memberikan dampak positif dalam mewujudkan lembaga legislatif yang akuntabel.

Daftar Pustaka

Abdurrahman (Editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

Ashiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Attamimi, A. Hamid S., *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (Gesetzgebungswissenschaft) dan Pengembanagan Pengajarannya di Fakultas Hukum*, Makalah, Jakarta, 1989.

Attamimi, A. Hamid S., *Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman)*, 1992.

Saifudin dalam Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2014

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 Nomor 80 Tahun 2015 Tentang
Pembentukan Produk Hukum Daerah
Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta,
2005,
Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 2 (Proses dan Teknik
Pembentukannya)*, Cetakan keempat, Kanisius, Yogyakarta, 2010,
Paul Scholten, *Handleiding toot de beoefening van het Nederlandsch Burgelijk
Recht*, Algemeem deel, Zwolle: Tjeenk Willink, 1954,

ISSN : 2656-5161
e-ISSN : 2686-0643

As-sidanah

JURNAL
As-Sidanah
As-Sidanah
Vol. 03 No. 2, Desember 2021

Vol. 3 No.2, Oktober 2021

Heriyanto & Mustofa | 246
Jurnal Pengabdian Masyarakat