



2025

NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
HALMAHERA TIMUR
TENTANG
TATA CARA PENYUSUNAN PROGRAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

**Kerjasama
Pemerintah Kabupaten
Halmahera Timur
Dengan
Fakultas Hukum
Universitas Khairun**

KATA PENGANTAR

Dalam rangka mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan bersih, serta peningkatan kualitas pelayanan publik, program pembentukan peraturan daerah dilakukan secara taat asas, serta tahapannya lebih terarah, terkoordinasi dan serta terpadu, perlu adanya tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah yang sesuai dengan prinsip, kaidah dan standar penyusunan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Naskah akademik ini memaparkan beberapa hal pokok diantaranya urgensi penyusunan Peraturan Daerah secara filosofis, sosiologis maupun yuridis, kajian empirik hasil penelitian berupa: (1) Kondisi saat ini Kabupaten Halmahera Timur, (2), Kajian yuridis atas peraturan perundang-undangan yang terkait (3) Aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, (4) Arah pengaturan dan ruang lingkup pengaturan.

Dalam penyusunan Naskah Akademik ini juga memberikan ruang seluas-luasnya bagi pengembangan peran serta masyarakat terkait tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah yang terpadu dapat memberikan nilai kemajuan di Kabupaten Halmahera Timur.

Semoga naskah akademik ini dapat dijadikan acuan ilmiah yang komprehensif dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Timur tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Tim Penyusun, 2025

DAFTAR ISI

Halaman Sampul	i
Kata Pengantar	ii
Daftar isi	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	3
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	5
1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik	4
2. Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	4
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik	5
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	8
A. Kajian Teoretis	8
1. Konsep Otonomi Daerah	9
2. Kewenangan Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah	11
B. Kajian Asas Terkait Penyusunan Norma.....	17
C. Kajian Empiris	21
1. Kondisi Wilayah	21
2. Dewan Perwakilan Rakyat daerah	23
3. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah dan Dampaknya Terhadap Beban Keuangan	24
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT.....	26
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	32
A. Landasan Filosofis.....	32
B. Landasan Sosiologis	34
C. Landasan Yuridis	36
BAB V. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	39
A. Ketentuan Umum Rumusan Rancangan Peraturan Daerah	39

B. Materi yang Akan Diatur	40
C. Ketentuan Penutup	48
BAB VI. PENUTUP	49
A. Kesimpulan	49
B. Rekomendasi Saran	50
DAFTAR PUSTAKA	51
LAMPIRAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 96 ayat (1) jo. Pasal 149 ayat (1) secara eksplisit mengatur Fungsi, tugas dan wewenang DPRD yakni “DPRD mempunyai fungsi membentuk peraturan daerah (Perda), anggaran, dan pengawasan”. Fungsi DPRD atas legislasi tersebut juga merupakan hak konstitusional yang secara eksplisit dinyatakan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketiga fungsi tersebut merupakan representasi rakyat, yang dilaksanakan dengan cara membahas rancangan Perda bersama kepala daerah, menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, mengusulkan rancangan Perda, serta menyusun Propemperda.

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Sebagaimana Pasal 1 butir 6 UU Pemerintah Daerah menyebutkan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyusunan Peraturan Daerah di tingkat pemerintah daerah secara eksplisit diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Tahapan perencanaan peraturan daerah dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Dalam rangka memastikan agar peraturan perundang- undangan dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum maka setidaknya diperlukan dua tertib yaitu tertib dasar peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundang- undangan. Tertib dasar peraturan perundang-undangan terkait dengan asas, jenis, hierarki dan materi muatan, sementara tertib pembentukan peraturan perundang- undangan terkait dengan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Pentingnya dua tertib tersebut nampak dari dicantumkannya materi-materi pokok tentang asas; jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; perencanaan, penyusunan, teknik penyusunan, pembahasan, dan pengesahan/penetapan rancangan peraturan perundang-undangan, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Atas dasar tersebut pembentukan Perda harus dilakukan secara taat asas, serta tahapannya sehingga pembentukan Perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses dan tahapan yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh lembaga pembentuk Perda adalah proses perencanaan. Proses perencanaan ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan Perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya. Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan teoritis, serta landasan keberlakuan suatu Perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.

Pembentukan rancangan peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah ini merupakan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi/ landasan filosofis,

sosiologis serta yuridis guna mendukung perlunya peraturan daerah terkait tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah di kabupaten Halmahera Timur.

Pengaturan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang diatur dalam 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-Undang, belum secara tuntas mengatur tentang tata cara pembentukan Program Legislasi Daerah. Kemudian peristilahannya berubah menjadi Program Pembentukan Peraturan Daerah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang juga belum mengatur secara rinci mengenai tata cara penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, sehingga dirasa perlu peraturan lebih lanjut yang mengatur secara rinci mengenai tata cara penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Hal ini diperkuat dengan ketentuan Pasal 16 ayat (3) dan Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ditegaskan bahwa tata cara penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah diatur dengan Peraturan Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Naskah Akademik adalah Naskah Hasil Penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau rancangan peraturan daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat¹.

Dari paparan pada bagian latar belakang sebelumnya, dapat diajukan beberapa identifikasi masalah, antara lain sebagai berikut:

¹ Pasal 1 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terahir dengan UU Nomor 13 tahun 2022.

1. Apa urgensi pembentukan peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Hamahera Timur?
2. Apa yang menjadi pertimbangan sekaligus landasan dari aspek filosofis, aspek sosiologi dan aspek yuridis pembentukan peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Hamahera Timur?
3. Apa sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dari pembentukan peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Hamahera Timur?

C. Tujuan dan Kegunaan

Berdasarkan uraian pada Latar Belakang maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

- a. Tujuan Penyusunan naskah Akademik
 1. Mengkaji dan menelaah urgensi pembentukan peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Hamahera Timur.
 2. Mengkaji serta menganalisis pertimbangan sekaligus landasan dari aspek filosofis, aspek sosiologi dan aspek yuridis pembentukan peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Hamahera Timur.
 3. Mengkaji dan menelaah serta merumuskan sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dari pembentukan peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Hamahera Timur.
- b. Kegunaan Penyusunan naskah Akademik

Penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai acuan penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Halmahera Timur. Selain itu, naskah akademik ini juga dapat berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan, antara lain DPRD dan Pemerintah Daerah sebagai acuan yang menyatu dengan konsep rancangan peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Halmahera Timur.

C. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Dalam penyusunan Naskah Akademik ini digunakan metode yuridis normatif yang dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder, baik yang berupa perundang-undangan maupun hasil-hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, dan rapat dengar pendapat.

Naskah Akademik ini mempergunakan bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dan tersier. **Bahan Hukum Primer** yaitu bahan hukum yang mengikat dalam bentuk norma atau kaidah dasar sebagaimana dimuat dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; peraturan dasar sebagaimana dimuat dalam Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan terkait antara lain:

1. Pasal 28A, dan Pasal 28C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Kepulauan Sula, Kabupaten Halmahera Timur dan Kota Tidore Kepulauan di Propinsi Maluku Utara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4264).

3. 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 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri 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)

Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai Bahan Hukum Primer yang dapat membantu menganalisis dan memahami Bahan Hukum Primer berupa hasil-hasil penelitian, tulisan para ahli di bidang hukum baik di lingkup nasional maupun internasional, dan jurnal yang didapatkan melalui studi kepustakaan yang berkaitan penyelenggaraan, dan bidang-bidang ilmu lain yang berkaitan dengan tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah.

Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum memberikan petunjuk dan informasi terhadap Bahan Hukum Primer dan Sekunder yaitu kamus hukum, kamus teknologi informasi, ensiklopedia.

Teknik pengumpulan data mempergunakan tahapan penelitian berupa Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) dan Penelitian Lapangan (*Field Research*). Penelitian lapangan dilakukan oleh tim teknis, sementara tim hukum melakukan analisis bahan hukum primer, mencermati dan mengkaji peraturan-perundang-undangan dan kemudian melakukan

perumusan dalam kaedah hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional Indonesia, selanjutnya dilakukan analisis secara diskriptif kuantitatif.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Konsep Otonomi Daerah

Pengaturan terkait pemerintah daerah dalam konstitusi terdapat pada Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hal ini sejalan dengan teori bahwa di negara-negara Eropa Kontinental, konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Terjadinya perkembangan konsepsi tersebut merupakan konsekuensi dan perkembangan konsepsi negara hukum materiil sehingga pemerintah disertai tugas dan tanggung jawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Namun, pemerintah diberikan pula ruang gerak yang semakin longgar, yang cenderung melahirkan pemerintahan bebas (*vrijbestuur*) disertai ruang kebijaksanaan yang longgar berupa *freies ermessen*².

² Ni'matul Huda, 2015, Hukum Tata Negara Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 85.

Kaitannya terhadap hal tersebut maka dalam paham negara hukum yang demikian, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri, pada dasarnya berasal dan kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang diberlakukan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsscaat*). Pada kontek uraian diatas maka menemukan urgensi pengaturan terkait tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah dalam sebuah produk hukum daerah (PERDA).

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas -luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Sebagaimana Pasal 1 butir 6 UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Josef Riwu Kaho, unsur penting dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemerintahan daerah (*local government*), disebutkan:

“Bagian dari pemerintah suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan UU yang memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut, dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada di dalam wilayah kekuasaannya”.³

Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD 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.

Otonomi daerah adalah penyerahan urusan Pemerintah kepada Pemerintah Daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan dengan tujuan mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang ingin dicapai dalam penyerahan tugas ini antara lain menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Dalam kerangka ini, Pemerintah maupun Pemerintah Daerah menjalankan 3 (tiga) fungsi pemerintah, yakni:

1) *Servicing Function* (Fungsi Pelayanan)

Menurut S. Pamuji⁴, kehadiran Pemerintah dalam fungsinya sebagai *servicing* adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan cara tidak diskriminatif dan juga tidak memberatkan.

2) *Regulating Function* (Fungsi Pengaturan)

Fungsi ini tidak hanya melekat untuk mengatur rakyat akan tetapi termasuk didalamnya Pemerintah. Dalam membuat kebijakan harus lebih dinamis yang mengatur kehidupan masyarakat dan sekaligus meminimalkan intervensi negara dalam kehidupan masyarakat. jadi fungsi pemerintah adalah mengatur dan memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam menjalankan kehidupannya sebagai warga negara.

3) *Empowering* (Pemberdayaan)

³ Josef Riwu Kaho, 1988, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm. 9.

⁴ S. Pamudji, 1994, *Perbandingan Pemerintahan*, Bumi Aksara, Yogyakarta, hal. 24

Pemerintah memberikan pelayanan dan regulasi yang membuat masyarakat berdaya, maksudnya masyarakat tahu, menyadari diri dan mampu memilih alternatif yang terbaik untuk mengatasi atau menyelesaikan persoalan yang dihadapinya. Dalam ini ini pemerintah bertindak sebagai fasilitator dan motivator untuk membantu masyarakat menemukan jalan keluar dalam menghadapi setiap persoalan.

2. Kewenangan Daerah Dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah

Program Pembentukan Peraturan Daerah sebagai produk hukum merupakan bagian dari pelaksanaan peraturan perundangan yang baik. Hal ini merupakan upaya mewujudkan visi misi bernegara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu berkehidupan kebangsaan yang bebas, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Ranah pembentukan Propemperda sepatutnya difokuskan proses yang dapat memastikan tujuan Negara untuk menciptakan keadilan sosial bagi semua warga Negara sebagai tujuan ideal peraturan perundangan.

Pengaturan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang diatur dalam 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, belum secara tuntas mengatur tentang tata cara pembentukan Program Legislasi Daerah. Kemudian peristilahannya berubah menjadi Program Pembentukan Peraturan Daerah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang juga belum mengatur secara rinci mengenai tata cara penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, sehingga dirasa perlu peraturan lebih lanjut yang mengatur secara rinci mengenai tata cara penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Hal ini diperkuat dengan ketentuan Pasal 16 ayat (3) dan Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun

2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah ditegaskan bahwa tata cara penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah diatur dengan Peraturan Daerah.

Konsideran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyebutkan “bahwa untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan”, dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai tata cara pemberian nomor register peraturan daerah yang merupakan bagian dari pembentukan produk hukum daerah dan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan mengenai produk hukum daerah”.

Prinsip otonomi *seluas-luasnya* merupakan kewewenangan Daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan Undang-Undang. Dimana Daerah memiliki kewenangan membentuk kebijakan Daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, maka secara nyata yang berarti pemberian otonomi yang didasarkan pada faktor-faktor perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin Daerah secara nyata, mampu mengurus rumah tangganya sendiri, dengan pertimbangan bahwa setiap Daerah memiliki potensi untuk merealisasikan isi dan jenis otonomi yang dilimpahkan karena isi dan jenis otonomi bagi Daerah tidak selalu sama dengan Daerah lain dan dalam penyelenggaraannya haruslah benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi atau dapat dipertanggung jawabkan pelaksanaannya pada Pemerintah Pusat.

Pendistribusian urusan menyangkut kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota tersebut sebagaimana

yang tertuang dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Untuk urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan pada Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014, yang terdiri atas:

1. Kepastian hukum;
2. Tertib penyelenggara negara;
3. Kepentingan umum;
4. Keterbukaan;
5. Proporsionalitas;
6. Profesionalitas;
7. Akuntabilitas;
8. Efisiensi;
9. Efektifitas; dan
10. Keadilan.

Uraian diatas menunjukan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi yang menjadi kewenangannya, menjadi keharusan untuk dilaksanakan baik secara sendiri maupun menugaskan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa hal-hal yang mendasari undang- undang ini pada hakikatnya untuk mendorong memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas serta masyarakat.

Setiap penyelenggaraan pemerintahan memperoleh legitimasi sebagaimana diatur dalam lapangan hukum administrasi terdapat 3(tiga) sumber kewenangan, sebagai berikut:

a. Atribusi

Atribusi merupakan cara normal memperoleh wewenang pemerintahan. Pemberian wewenang pemerintahan atau untuk membuat keputusan (besluit) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti

materiil (Rapport; h. 11). Dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, atribusi adalah “pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh UUD NRI Tahun 1945 atau Undang-Undang.

b. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. UU Administrasi Pemerintahan menjelaskan delegasi adalah “ pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

c. Mandat

Mandat terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas Namanya. Oleh UU Adminisrasi Pemerintahan, mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Uraian di atas sejalan dengan Ridwan HR bahwa pilar utama negara hukum yakni asas legalitas, dengan demikian kewenangan pemerintah/sumber kewenangan berasal dari peraturan perundang-undangan.⁵ Kewenangan yang diperoleh secara atribusi mutlak berasal dari amanat Undang-Undang yang secara eksplisit langsung terdapat dari redaksi Undang-Undang atau pasal tertentu, dan penerima atribusi dapat memperluas bidang atribusi dan memperluas wewenang baru yang telah dapat dipenuhi sejauh tidak melewati bidang kewenangan, kewenangan atribusi akan tetap lekat selama tidak ada perubahan peraturan perundang-undangan.

⁵ Ridwan HR. 2011. Hukum Administrasi Negara. Cetakan Ke-7. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, mengatakan Pemerintah Daerah berhak menentukan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menempatkan kepala daerah sekaligus sebagai pimpinan daerah otonom dan perpanjangan Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan tingkat daerah, dibentuk oleh lembaga pemerintah di tingkat daerah dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah. Peraturan lainnya berupa Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Perkada, PB KDH dan Keputusan Kepala Daerah.⁶

Pengaturan Pasal 18 ayat (6) *a quo* ditegaskan kembali dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Peraturan Daerah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD yang diatur dalam Pasal 236 sampai dengan Pasal 254. Dengan demikian, pembentukan peraturan daerah adalah salah satu kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada daerah.

Sebagai Negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum, dan untuk mewujudkan Negara hukum tersebut Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa diperlukan tatanan yang tertib antara lain dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan, dan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangnya.⁷

Salah satu hal yang urgen dilakukan dalam rangka menuju pembentukan Peraturan Daerah yang baik, adalah dengan memaksimalkan

⁶ Yusdiyanto, 2012, *Implementasi Kewenangan Kepala Daerah Dalam Pembuatan Perda Dan Peraturan Lainnya*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 3 Sept.-Desember. Issn 1978-5186, Hal. 6.

⁷ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm.256.

penyusunan Naskah akademik tentang produk hukum yang akan di buat, karena Harry Alexander berpandangan bahwa naskah akademik merupakan naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu. Bentuk dan isi naskah akademik memuat gagasan pengaturan suatu materi hukum bidang tertentu yang telah ditinjau secara holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu, dilengkapi dengan referensi yang memuat; urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum, prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternative, yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggung-jawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.⁸

Naskah akademik sangat dibutuhkan bagi para perancang perundang-undangan khususnya dalam rangka melakukan formulasi muatan materi yang hendak diatur kedalam suatu produk hukum yang dirumuskan. Kebutuhan NA tersebut sangat penting mengingat para perancang produk hukum yang umumnya adalah para ahli hukum, dimana tentu tidak mampu mengetahui pernik-pernik materi muatan yang akan dimuat didalam sebuah rancangan peraturan perundang-undangan, sebagai contoh seorang ahli hukum tentu tidak mengetahui secara detail ruang lingkup Cagar Budaya, Pariwisata, Tenaga Nuklir, Kesehatan, Minyak dan Gas Bumi, Bangunan Gedung, dan lainnya⁹.

Jurgen Rodig berpendapat bahwa teori perundang-undangan sebagai bentuk multidisipliner dari pengolahan ilmu hukum yang menggunakan prespektif dan metode teoritik dari disiplin disiplin lain, dengan tujuan meneliti gejala perundang-undangan. Dalam konteks demikian teori perundang-undangan mengandung dua segi, yaitu statis dan dinamik. Dikatakan statis karena menyangkut proses perumusan isi peraturan dan dikatakan dinamis

⁸ Harry Alexander, 2004, Panduan Rancangan Undang-Undang di Indonesia, Jakarta XSYS Solusindo, hlm.120

⁹ B. Hestu Cipto Handoyo, 2008, *Prinsip-Proinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm.177.

karena menyangkut proses pemilihan isi peraturan dari alternatif-alternatif yang tersedia.¹⁰

B. Kajian Terhadap Asas/ Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Penyusunan Perda mesti didasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang baik meliputi kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan sebagaimana tersebut pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hamid S. Attamimi, menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi:

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.¹¹

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnelsen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene*

¹⁰ Jurgen Rodig, dalam Hamid S. Attamimi, Teori Perundang-Undang Indonesia, Orasi ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992 hlm. 13.

¹¹ Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 115.

rechtsbeginselen), yang di dalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Menurut Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik wajib digunakan pada pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi:

1. Asas Kejelasan Tujuan. Setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat. Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas Kesesuaian antara Jenis dan Materi Muatan. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-Undangannya.
4. Asas dapat Dilaksanakan. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofi, sosiologis maupun yuridis.
 - a. Aspek filosofis berkaitan dengan nilai-nilai luhur, serta mengandung etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat.
 - b. Aspek Sosiologis berhubungan dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
 - c. Aspek Yuridis berkaitan dengan landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah.

5. Asas Hasil Guna dan Daya Guna. Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena sesungguhnya dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. Asas Kejelasan Rumusan. Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dipahami, sehingga tidak menimbulkan multi interpretasi dan tumpang tindih dalam pelaksanaannya.
7. Asas Keterbukaan. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan secara transparan dan melibatkan partisipasi publik.

Selain hal tersebut di atas, kajian dalam naskah akademik ini sebagai dasar merumuskan norma-norma hukum dalam peraturan daerah yang akan dibuat berlandaskan pada ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan, termasuk di dalamnya peraturan daerah, harus mencerminkan asas:

1. Pengayoman, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
2. Kemanusiaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Kebangsaan, bahwa 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, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;

5. Kenusantaraan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan 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, bahwa Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
7. Keadilan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa 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, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum; dan/atau
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

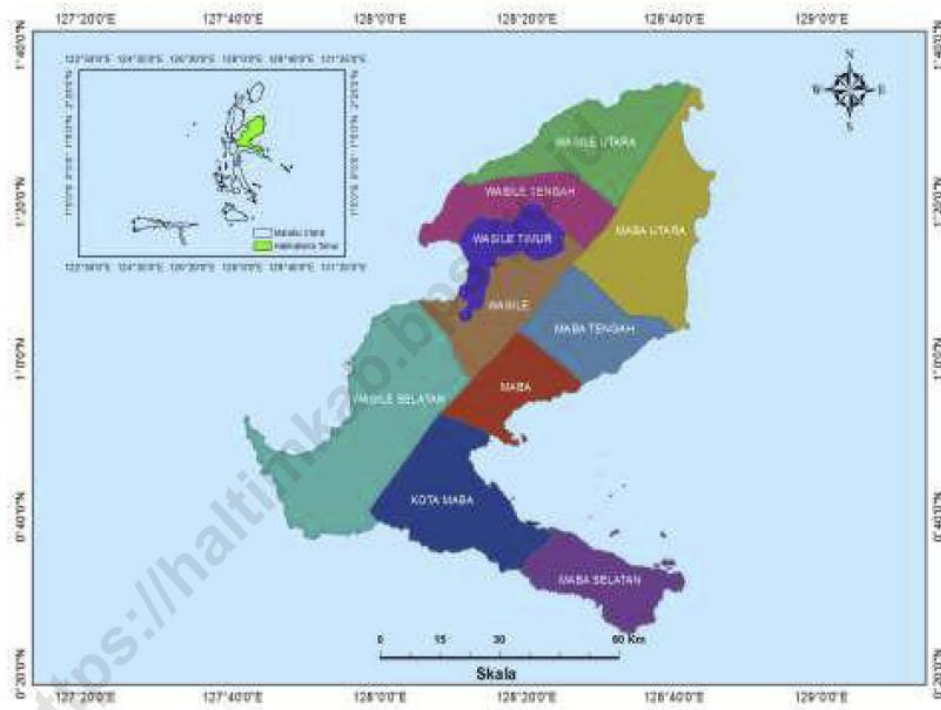
Asas dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sumber lahirnya norma yang akan diatur dalam pasal demi pasal. Asas ini akan memberikan penguatan sekaligus dapat dijadikan penengah ketika terjadi konflik norma yang dirumuskan dalam peraturan daerah. Dengan demikian, perumusan asas-asas dan titik tolak pengaturannya harus selaras pula dengan asas-asas yang tercantum pada Undang-Undang dimaksud.

C. Kajian Empiris

1. Gambaran Umum Wilayah Kabupaten Halmahera Timur

Kabupaten Halmahera Timur merupakan dataran rendah dengan ketinggian rata-rata 0 – 82 meter diatas permukaan laut, terletak pada posisi $0^{\circ}40' - 01^{\circ}4'$ lintang utara dan $126^{\circ}45' - 129^{\circ}30'$ bujur timur. Sedangkan luas wilayah Kabupaten Halmahera Timur, adalah berupa daratan seluas 6.538,10 km².¹²

Gambar 1. Peta Kabupaten Halmahera Timur



Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 39 tahun 2015 Kabupaten Halmahera Timur terdiri dari 10 kecamatan. Kecamatan dengan jumlah desa yang terbanyak adalah Kecamatan Wasile Selatan, kecamatan ini memiliki 24 desa. Kecamatan dengan jumlah desa paling sedikit adalah Kecamatan Kota Maba, dengan 6 desa di dalamnya.¹³ Ibukota Halmahera Timur adalah kecamatan Maba. Jarang antara Ibukota Halmahera Timur

¹² Halmahera Timur dalam angka 2025 (diterbitkan oleh BPS Kabupaten Halmahera Timur).

dengan Kota Ternate diperkirakan 235 km. Wilayah kecamatan yang paling luas adalah Kecamatan Wasile Selatan dengan persentase wilayah mencapai 17,98 persen dari total wilayah kabupaten ini. Sebaliknya wilayah kecamatan yang paling sempit adalah Kecamatan Wasile Timur dengan persentase 5,16 persen dari total kabupaten. Lebih jelasnya lihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1.1.1 Luas Daerah, Jumlah Pulau, Tinggi Wilayah dan Jarak ke Ibukota Menurut Kecamatan di Kabupaten Halmahera Timur, 2018
Total Area, Total Island, Height Above Mean Sea Level (AMSL), and Distance between Subdistrict Capital and Regency Capital by Subdistrict in Halmahera Timur Regency, 2018

	Kecamatan Subdistrict	Ibukota Kecamatan Capital of Subdistrict	Luas (km²) Total Area (km²)
	(1)	(2)	(3)
1.	Maba Selatan	Bicoli	413,34
2.	Kota Maba	Maba Sangaji	1022,09
3.	Wasile Selatan	Nusa Jaya	1175,48
4.	Wasile	Cemara Jaya	337,32
5.	Wasile Timur	Dodaga	381,67
6.	Wasile Tengah	Lolobata	617,52
7.	Wasile Utara	Labi -Labi	552,44
8.	Maba	Buli	385,53
9.	Maba Tengah	Wayamli	681,43
10.	Maba Utara	Dorosago	971,28
Halmahera Timur			6538,10

Sumber/Source: Badan Perencana, Pembangunan Daerah Kabupaten Halmahera Timur/ *Department of Regional Planning and Development Department Halmahera Timur Regency*

Menurut keadaan geografis, wilayah Kabupaten Halmahera Timur bagian utara berbatasan dengan Kabupaten Halmahera Utara, bagian timur berbatasan dengan Laut Halmahera dan Samudra Pasifik, bagian selatan berbatasan dengan Kabupaten Halmahera Tengah dan bagian barat berbatasan dengan wilayah Kota Tidore Kepulauan. Suhu udara berbeda-beda di setiap tempat. Perbedaan itu ditentukan oleh jarak dari permukaan air laut dan jaraknya dari pantai. Pada tahun 2018, menurut beberapa stasiun pengamatan di Provinsi Maluku Utara, suhu udara rata-rata berkisar antara 26°C sampai 27°C. Kecepatan angin rata-rata di seluruh wilayah Halmahera

Timur selama tahun 2018, berkisar antara 2 knots hingga 4 knots. Curah hujan pada setiap daerah dipengaruhi oleh keadaan iklim, keadaan geografi dan pertemuan arus udara. Oleh karena itu jumlah curah hujan beragam. Rata-rata curah hujan selama tahun 2018 berkisar antara 1.633 mm sampai 2.552 mm.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Partai Politik dan Jenis Kelamin di Kabupaten Halmahera Timur (orang), 2024 Number of Regional House of Representatives's Members by Political Parties and Sex in Halmahera Timur Regency (people), 2024 adalah sebanyak 20 (dua puluh orang). Jumlah tersebut sesuai dengan jumlah penduduk kabupaten halmahera timur. Lebih jelasnya lihat pada tabel dibawah ini:

2.2 DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH REGIONAL HOUSE OF REPRESENTATIVE

Tabel 2.2.1 Jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Partai Politik dan Jenis Kelamin di Kabupaten Halmahera Timur (orang), 2024
Number of Regional House of Representatives's Members by Political Parties and Sex in Halmahera Timur Regency (people), 2024

Partai Politik <i>Political Parties</i>	Laki-laki <i>Male</i>	Perempuan <i>Female</i>	Jumlah <i>Total</i>
(1)	(2)	(3)	(4)
PDIP	2	—	2
Gerindra	2	—	2
Golkar	2	—	2
Demokrat	1	—	1
PAN	2	—	2
Hanura	2	—	2
Nasdem	2	—	2
Garuda	2	—	2
PBB	—	1	1
Perindo	1	—	1
PKS	1	—	1
GELORA	2	—	2
Kabupaten Halmahera Timur	19	1	20

Sumber/Source: Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Halmahera Timur/*Secretary of Regional House of Representative of Halmahera Timur Regency*

2. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Peraturan Daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah merupakan respon pemerintah daerah dalam menyikapi permasalahan pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Halmahera Timur. Kajian implikasi penerapan peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah membahas/menganalisis keterlibatan dari sejumlah pemangku kepentingan dalam partisipasi pembentukan Perda. Dalam hal ini, sejumlah pemangku kepentingan yang terlibat meliputi a. Pemerintah Kabupaten Halmahera Timur dalam hal ini bagian pengusul dan membahas rancangan peraturan daerah, b. DPRD Kabupaten Halmahera Timur sebagai pegusul inisiatif Perda maupun membahas dan menyetujui Ranperda, c. Kantow Wilayah Hukum yang berfungsi mengharmonisasi Ranperda, serta d. Masyarakat Kabupaten Halmahera Timur yang ikut berpartisipasi bermakna (*meaningful participation*).

a. Implikasi terhadap Pemerintah Kabupaten Halmahera Timur

Peraturan Daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah merupakan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, oleh karena itu pemerintah daerah wajib untuk menyusun dan membuat peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program peraturan daerah.

Beberapa implikasi dari adanya Perda tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah. Implikasi tersebut antara lain, yaitu:

- (1) Penyusunan program kerja dalam bentuk Propemperda dalam rangka implementasi Perda tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah. Propemperda yang terencana diharapkan memberikan dampak positif bagi pembentukan program peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan melibatkan masyarakat dalam penyusunannya.

- (2) Secara finansial diperlukan penyusunan anggaran dalam melaksanakan Propemperda. Adanya alokasi anggaran dalam menjalankan Propemperda menunjukkan komitmen terhadap implementasi Perda tentang tata cara penyusunan program. .

b. Implikasi bagi Masyarakat Kabupaten Halmahera Timur

Peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program peraturan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kualitas pembentukan peraturan. Dengan kata lain Perda tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah akan membawa implikasi pada aspek kehidupan masyarakat, yakni:

1. Kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar dalam setiap kebijakandan tindakan dalam kegiatan penyusunan program peraturan daerah.
2. Keterbukaan, yaitu asas yang terbuka atas hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif serta berpartisipasi yang bermakna ikut berpartisipasi bermakna (*meaningful participation*).
3. terkait pembentukan peraturan daerah.
4. Akuntabilitas, bahwa setiap kegiatan dan pembentukan peraturan daerah harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Perlakuan yang sama dan tidak membedakan asal negara, yaitu perlakuan pelayanan non diskriminasi berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan.

Atas dasar itulah, dampak Perda tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah terhadap keuangan daerah adalah perlunya alokasi anggaran dari APBD Kabupaten Halmahera Timur guna membiayai Propemperda. Dengan demikian dengan Peraturan Daerah ini akan sedikit banyak akan membebani APBD Kabupaten Halmahera Timur.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang baru. Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah yang akan dibentuk.¹⁴

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Timur tentang Tata cara Penyusunan Program Peraturan Daerah didasarkan pada analisis sinkronisasi dan harmonisasi dengan berbagai perundang-undangan terkait yang masih berlaku, dan dilakukan secara hierarkis untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

Selain itu, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan

¹⁴ Lampiran Permendagri Nomor 80 Tahun 2025

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

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa dasar hukum memuat tentang; 1). dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan; dan 2). peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.

Dengan demikian, beberapa peraturan yang tidak didasarkan pada persyaratan di atas, tidak dicantumkan pada rancangan peraturan daerah ini. Adapun Peraturan Perundang-Undangan dimaksud yang sekaligus mendasari penyusunan Ranperda ini, sekaligus menjadi bagian dari “Diktum Mengingat” pada Peraturan Daerah dimaksud terurai pada tabel sebagai berikut:

Tabel 3.1
Peraturan Perundang-undangan Terkait Ranperda

MATERI MUATAN PERUNDANG-UNDANGAN		
1	Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	
	Deskripsi dan Ketentuan Pasal	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan bagi pemerintah Daerah untuk membentuk Peraturan-peraturan di tingkat Daerah yang kewenangannya didasarkan pada atribusi sebagai pelaksanaan otonomi daerah secara kongkrit dikemukakan argumen yuridisnya: “Pasal 18 ayat (6) Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

2	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Kepulauan Sula, Kabupaten Halmahera Timur, dan Kota Tidore Kepulauan di Propinsi Maluku Utara (Lembaran Negara RI Nomor 21 Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4262).	
	Deskripsi dan Ketentuan Pasal	Kabupaten Halmahera Timur terbentuk pada 31 Mei tahun 2003 dengan ibukota Maba. Sebagai daerah otonom, Halmahera Timur masuk dalam wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku Timur didasarkan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 ini.
3	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 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang- Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);	
	Deskripsi dan Ketentuan Pasal	Melalui Undang-Undang ini, Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya (kewenangan konkuren dan urusan pemerintahan umum), kecuali urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat. Selain itu juga Dalam menyelenggarakan otonomi daerah, daerah mempunyai kewajiban membentuk dan menetapkan peraturan Perundang-undangan sesuai kewenangannya serta menyediakan fasilitas dan memberikan pelayanan

	kepada masyarakat termasuk didalamnya menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak. Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Adapun landasan hukum pembentukan peraturan daerah adalah: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 96 ayat (1) jo. Pasal 149 ayat (1) secara eksplisit mengatur Fungsi, tugas dan wewenang DPRD yakni “DPRD mempunyai fungsi membentuk peraturan daerah (Perda), anggaran, dan pengawasan DPRD atas legislasi tersebut juga merupakan hak konstitusional yang secara eksplisit dinyatakan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketiga fungsi tersebut merupakan representasi rakyat, yang dilaksanakan dengan cara membahas rancangan Perda bersama kepala daerah, menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, mengusulkan rancangan Perda, serta menyusun Propemperda. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Sebagaimana Pasal 1 butir 6 UU Pemerintah Daerah
--	---

		menyebutkan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan daerah.
4	Peraturan Menteri Dalam Negeri 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);	
	Deskripsi dan Ketentuan Pasal	Pasal 16 (1) Hasil penyusunan Propemperda Provinsi antara DPRD provinsi dan pemerintah daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) disepakati menjadi Propemperda provinsi dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD provinsi. (2) Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan DPRD provinsi. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda provinsi diatur dengan perda provinsi. (4) Dalam Propemperda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan b. APBD. (5) Dalam keadaan tertentu, DPRD provinsi atau gubernur dapat mengajukan rancangan perda di luar Propemperda karena alasan:

	a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; 1. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain; 2. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan perda dan unit yang menangani bidang hukum pada pemerintah daerah; 3. akibat pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri untuk perda provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk perda kabupaten/kota; dan 4. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan. Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Pasal 17 Ketentuan mengenai tata cara perencanaan penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Propemperda kabupaten/kota.
--	--

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis adalah dasar pembenar atau justifikasi bagi peraturan perundang-undangan supaya peraturan tersebut tidak sekedar ditetapkan sebagai produk dari tindakan kekuasaan, tetapi yang lebih substansial ialah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima karena secara hakiki beralasan sehingga kemudian memiliki keberlakuan dalam soal-soal keharusan atau mewajibkan. Pengertian senada berlaku pula dalam pembentukan Peraturan Daerah. Agar Peraturan Daerah yang dibentuk memenuhi kriteria sebagai hukum dalam hal kapasitas mengharuskannya maka Peraturan Daerah tersebut harus memenuhi kriteria keberlakuan yuridis dan evaluatif.

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 UUD NRI Tahun 1945.

Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (*Rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*Machtstaat*). Pernyataan tersebut kemudian dalam UUD 1945 hasil amandemen (1999-2002) diatur dalam pasal 1 ayat (3) yang menetapkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Lebih spesifik Negara Kesatuan Republik Indonesia berpijak pada konsep “Negara hukum yang berdasarkan Pancasila”.

Konsep Negara hukum Pancasila bersumber dari nilai-nilai sosial budaya Indonesia yang kristalisasinya adalah Pancasila sebagai Dasar Negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang merupakan

“*Staatsfundamentalnorm*” Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵ Dalam konteks Indonesia maka hukum yang ada bersumber pada cita hukum yaitu Pancasila. Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakikatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri”.¹⁶ Lima sila yang terdapat dalam Pancasila yaitu (i) Ketuhanan Yang Maha Esa; (ii) Kemanusiaan yang Adil dan Beradab; (iii) Persatuan Indonesia; (iv) Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; dan (v) Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia yang merupakan dasar filosofis-ideologis untuk mewujudkan tujuan negara. Empat tujuan atau cita-cita ideal bernegara yang ingin dicapai yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (ii) meningkatkan kesejahteraan umum; (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi, dan keadilan sosial.

Hukum menurut O. Notohamidjojo, adalah keseluruhan peraturan yang tertulis dan tidak tertulis yang biasanya bersifat memaksa untuk kelakuan manusia dalam masyarakat negara serta antar negara, yang berorientasi pada dua asas yaitu keadilan dan daya guna, demi tata tertib dan damai dalam masyarakat. Ada ungkapan klasik yang dikemukakan oleh Ulpianus, yaitu *iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi* yang menyatakan bahwa keadilan adalah kemauan yang bersifat tetap dan terus menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang mestinya untuknya.

Hukum berfungsi mengatur masyarakat mengembangkan suatu sikap tertentu yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsinya, yaitu sikap otoritatif, berkuasa, dan memerintah. Menurut Sudikno Mertokusumo pada hakekatnya hukum tidak lain adalah suatu bentuk perlindungan kepentingan manusia,

¹⁵ Aloysius R. Entah, Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila, Seminar Nasional Hukum, Volume 2 Nomor 1 Tahun 2016, hal. 536

¹⁶ BPHN, 1995 hlm. 247

yang berbentuk kaidah atau norma. Oleh karena berbagai macam ancaman dan bahaya yang sering menerpa manusia, maka manusia perlu akan perlindungan terhadap kepentingan-kepentingannya agar manusia dapat hidup lebih tenteram. Perlindungan kepentingan itu tercapai dengan membentuk suatu peraturan hidup atau kaidah disertai dengan sanksi yang bersifat mengikat dan memaksa .

Landasan filosofis pengaturan pada hakikatnya merupakan upaya untuk memberikan legitimasi substantif atas pengaturan yang dilakukan. Meskipun pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan, namun tidak berarti bahwa pengaturan tersebut dapat dilakukan secara bebas. Setidaknya, ketika pengaturan dilakukan, harus dibuktikan terlebih dahulu bahwa pengaturan tersebut secara substansial memang sangat dibutuhkan terkait dengan nilai tertentu yang signifikan.

Atas dasar pengertian di atas maka filosofi, atau landasan filosofis, dari pengaturan tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah ke dalam peraturan daerah sebagai berikut:

1. Pembukaan UUD 1945 mengatur bahwa tujuan Negara Republik Indonesia antara lain adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, dan (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa.
2. Undang-undang Dasar 1945 (*hasil amandemen*) telah mengatur beberapa hak asasi manusia. Pasal 28 F UUD 1945 mengisyaratkan bahwa bangsa Indonesia berkehendak membangun negara yang bersifat demokratis bahwa setiap warga negara berhak berkomunikasi dan memperoleh informasi agar mereka menyalurkan aspirasinya dengan benar.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi

kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Dalam **praktik kehidupan sosial bernegara**, Pemerintah berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi Pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah NKRI sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal.¹⁷

Landasan sosiologis adalah masyarakat dapat menerima atau menyetujui suatu kaidah yang ditetapkan atau akan ditetapkan. Secara presumtif, supaya pra-kondisi ini dapat terjadi, tentu yang menjadi faktor utamanya adalah kebutuhan masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut. Dengan demikian pengaturan tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah ke dalam peraturan daerah harus sesuai dengan kondisi empiris yang ada, dalam hal ini kondisi kemasyarakatan di mana masyarakat menyadari, atau merasakan, ada kebutuhan untuk adanya pengaturan tersebut.

Selain faktor kebutuhan masyarakat, faktor-faktor faktual yang lain juga dapat diposisikan sebagai landasan sosiologis untuk melakukan. Lebih lanjut, landasan sosiologis ini akan dielaborasi secara abstraktif dengan mendasarkan temuan tentang kondisi praktik empiris yang ada di Kabupaten Halmahera Timur, termasuk implikasinya ke dalam jangkauan pengaturan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah sebagai bentuk akomodasi atas pertimbangan aspek lokalitas atau kondisi khusus daerah.⁸⁶

Sebagai sebuah tindakan hukum maka pembentukan peraturan perundang-undangan, proses maupun produknya, harus dapat dibenarkan atau dijustifikasi dari berbagai segi atau aspek. Landasan sosiologis adalah salah satu dasar pembenar atau justifikasi bagi peraturan perundang-

¹⁷ Lihat Konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, *Op. Cit*

undangan supaya peraturan tersebut tidak sekadar ditetapkan sebagai produk dari tindakan kekuasaan, tetapi yang lebih substansial ialah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima karena secara hakiki beralasan sehingga kemudian memiliki keberlakuan dalam soal-soal keharusan atau mewajibkan.

Landasan sosiologis menunjuk pada aspek kemasyarakatan atau sosiologis, yaitu masyarakat menerima atau menyetujui suatu kaidah yang akan diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah. Bentuk penerimaan itu dapat lebih dikonkretkan dalam bentuk pernyataan kebutuhan oleh masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Sebagai asas umum, landasan yuridis untuk keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan adalah adanya dasar kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, *mutatis mutandis*, dalam hal pembentukan peraturan daerah, harus ditentukan terlebih dahulu adanya dasar kewenangan untuk membentuk peraturan daerah tersebut, baik kewenangan terkait dengan organ atau badan pembentuk maupun substansi atau kewenangan menyangkut materi

muatan yang hendak dituangkan ke dalam peraturan daerah yang secara *ratione loci* masih menjadi kewenangan daerah (dikaitkan dengan kewenangan pemerintah pusat berdasarkan sistem negara kesatuan yang desentralistik).

Segala peraturan perundang-undangan yang terkait dan juga peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di atas peraturan daerah yang akan dibentuk. Pentingnya memperhatikan peraturan perundang-undangan yang terkait ini agar terciptanya kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan masyarakat. Selain itu, pentingnya memperhatikan peraturan perundang-undangan yang di atasnya telah dibentuk agar pengaturan peraturan daerah tersebut sinkron dan harmonis, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain di atasnya. Pemerintah Daerah sebagai sub sistem dari sistem pemerintahan nasional, harus tunduk pada pengaturan perundang-undangan tingkat nasional.

Berikut dikemukakan peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai landasan yuridis bagi rancangan Peraturan Daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah, yaitu:

1. Pasal 28A, dan Pasal 28C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Kepulauan Sula, Kabupaten Halmahera Timur dan Kota Tidore Kepulauan di Propinsi Maluku Utara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4264).
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

4. Peraturan Menteri Dalam Negeri 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).

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Naskah Akademik ini pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Timur tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah. Ruang lingkup pengaturan norma dalam rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk tersusun sebagai berikut.

A. Ketentuan Umum Rumusan Rancangan Peraturan Daerah

Beberapa istilah atau frasa yang digunakan dalam Peraturan Daerah dimaksud, serta hal-hal yang dijabarkan sebagai ruang lingkup pengertiannya, terurai sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Halmahera Timur.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Halmahera Timur.
3. Bupati adalah Bupati Kabupaten Halmahera Timur.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah Kabupaten Halmahera Timur sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
6. Badan Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
7. Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut
8. Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

9. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Penyusunan Propemperda adalah proses penyiapan, pembahasan, dan penetapan Propemperda.
10. Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Timur yang selanjutnya disebut Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Bupati.
11. 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 suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
12. Keterangan/Penjelasan adalah uraian mengenai hasil penelitian secara singkat terhadap permasalahan yang dapat dipertanggungjawabkan yang dituangkan dalam suatu rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
13. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
14. Penyebarluasan adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Program Pembentukan Peraturan Daerah, rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Timur yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan melalui media elektronik dan/atau media cetak.

B. Materi Muatan yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah

Secara sistematis, lingkup pengaturan materi yang akan diatur dalam Peraturan Daerah dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum. Secara garis besarnya sebagai berikut:

Ruang Lingkup

Ruang Lingkup dalam Peraturan Daerah ini meliputi:

- a. perencanaan;

- b. tata cara penyusunan usulan Propemperda;
- c. pembahasan dan penetapan;
- d. rancangan peraturan daerah di luar Propemperda;
- e. perubahan Propemperda;
- f. target pelaksanaan Propemperda;
- g. penyebaran Propemperda; dan
- h. partisipasi masyarakat.

BAB II PERENCANAAN

Penyusunan rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui usulan:

- a. Propemperda; atau
- b. diluar Propemperda.

BAB III TATA CARA PENYUSUNAN USULAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Bagian Kedua Ruang Lingkup

Usulan Propemperda berasal dari:

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

Usulan Propemperda yang berasal dari Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Usulan Propemperda yang berasal dari DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda. Usulan Propemperda disertai dengan rancangan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah dilampiri dengan: a. keterangan/penjelasan; atau b. naskah akademik.

Rancangan Peraturan Daerah yang disertai keterangan/penjelasan meliputi:

- a. tindak lanjut Putusan Mahkamah Agung;
- b. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- c. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- d. APBD;
- e. pencabutan Peraturan Daerah;
- f. perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah

- b. beberapa materi;
- a. kelembagaan Perangkat Daerah; dan
- b. penyertaan modal.

Keterangan/penjelasan paling sedikit memuat:

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

Selain rancangan Peraturan Daerah harus disertai naskah akademik. Naskah akademik disusun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Propemperda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. akibat putusan Mahkamah Agung;
- b. APBD;
- c. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan kemantren; dan
- d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan kelurahan.

Usulan Program Pembentukan Peraturan Daerah di Pemerintah Daerah Bupati menugaskan kepala Perangkat Daerah untuk menyusun usulan rancangan Peraturan Daerah yang akan diusulkan dalam Propemperda dari Pemerintah Daerah.

Kepala Perangkat Daerah pemrakarsa mengajukan usulan rancangan Peraturan Daerah yang akan diusulkan dalam Propemperda kepada Sekretaris Daerah dengan tembusan kepala unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum untuk dilakukan penyusunan skala prioritas.

Unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum menyusun skala prioritas usulan Propemperda yang berasal dari Pemerintah Daerah dengan mempertimbangkan saran dan masukan dari Perangkat Daerah.

Hasil penyusunan skala prioritas usulan Propemperda diajukan oleh Kepala unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Bupati menetapkan usulan Propemperda yang berasal dari Pemerintah Daerah berdasarkan kriteria:

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

Kepala Perangkat Daerah harus memprioritaskan usulan rancangan Peraturan Daerah yang akan diusulkan dalam Propemperda sesuai dengan kriteria. Hasil penyusunan skala prioritas diusulkan dalam Propemperda.

Bupati menyampaikan Usulan Propemperda yang berasal dari Pemerintah Daerah kepada Pimpinan DPRD dengan tembusan Ketua Bapemperda dan Sekretaris DPRD.

Usulan Program Pembentukan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Usulan rancangan Peraturan Daerah yang akan diusulkan dalam Propemperda di lingkungan DPRD dapat diajukan oleh:

- a. anggota;
- b. komisi;
- c. gabungan komisi; atau
- d. Bapemperda.

Usulan Propemperda disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD menyampaikan usulan rancangan Peraturan Daerah yang akan diusulkan dalam Propemperda kepada Bapemperda untuk dilakukan penyusunan skala prioritas.

Bapemperda dalam melakukan penyusunan skala prioritas mempertimbangkan saran dan masukan dari anggota, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda yang mengajukan usulan Propemperda.

Bapemperda menetapkan skala prioritas 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.

Penetapan skala prioritas usulan Propemperda diajukan oleh Pimpinan Bapemperda kepada Pimpinan DPRD.

Matrik Program Pembentukan Peraturan Daerah. Usulan Propemperda dicantumkan dalam Matrik Propemperda. Blanko Matrik Propemperda tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.

BAB IV

PEMBAHASAN DAN PENETAPAN

Pembahasan Bersama antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Bapemperda dan unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum membahas Matrik Propemperda untuk menentukan skala prioritas pembahasan 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.

Pembahasan Matrik Propemperda melibatkan Perangkat Daerah pemrakarsa. Pembahasan Matrik Propemperda dicantumkan dalam daftar urutan yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Hasil pembahasan Matrik Propemperda dicantumkan dalam rekomendasi penetapan Propemperda.

Dalam hal Pembahasan Propemperda tidak mencapai mufakat pada masa rapat Bapemperda, maka Ketua Bapemperda memberikan pemberitahuan dan permohonan kepada Ketua DPRD untuk diputuskan secara musyawarah mufakat dalam rapat paripurna. Dalam hal rapat paripurna tidak mencapai mufakat, maka keputusan ditetapkan dengan menggunakan mekanisme voting.

DPRD dan Bupati harus mengkonsultasikan rancangan Propemperda sebelum ditetapkan kepada Gubernur melalui Perangkat Daerah yang melaksanakan fungsi pendukung perumusan kebijakan strategis bidang hukum paling lambat minggu kedua bulan November. Rancangan Propemperda memuat judul Raperda, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Penetapan

Hasil Penyusunan Propemperda yang telah memperoleh rekomendasi penetapan oleh Bapemperda dan unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum disepakati menjadi Propemperda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD. Propemperda ditetapkan dengan keputusan DPRD. Penetapan Propemperda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD pada tahun anggaran berikutnya.

BAB V RANCANGAN PERATURAN DAERAH DI LUAR PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Bupati dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda. Pengajuan rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda karena alasan:

- a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana;
- b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Peraturan Daerah dan unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
- d. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Pengajuan rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda ditetapkan sebelum penetapan rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD pada tahun anggaran berjalan. Pengajuan rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda oleh DPRD atau Bupati dapat dilakukan setelah disetujui oleh Bapemperda dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD.

Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan di luar Propemperda disertai dengan kajian singkat tentang rancangan Peraturan Daerah yang meliputi:

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

Persetujuan bersama DPRD dan Bupati atas rancangan Peraturan Daerah yang diajukan di luar Propemperda dituangkan dalam Keputusan DPRD.

BAB VI PERUBAHAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

DPRD dan Bupati dapat mengusulkan perubahan Propemperda. Perubahan Propemperda meliputi:

- a. penambahan;
- b. pengurangan; dan/atau
- c. penggantian.

Penambahan Propemperda s merupakan penambahan jumlah Propemperda pada tahun anggaran berjalan dan tidak melebihi batasan jumlah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengurangan Propemperda merupakan pengurangan Propemperda pada tahun anggaran berjalan. Penggantian Propemperda merupakan penggantian judul rancangan Peraturan Daerah yang masuk dalam Propempeda pada tahun anggaran berjalan.

BAB VII TARGET PELAKSANAAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Target pelaksanaan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dalam Propemperda harus diselesaikan dalam kurun waktu satu tahun anggaran sesuai dengan skala prioritas. Dalam hal rancangan Peraturan Daerah dalam Propemperda belum dapat diselesaikan pada satu tahun anggaran, rancangan Peraturan Daerah menjadi skala prioritas pembahasan tahun berikutnya.

Rancangan Peraturan Daerah dibahas oleh Bapemperda dan unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dengan melibatkan Perangkat Daerah terkait.

BAB VIII PENYEBARLUASAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Penyebarluasan Propemperda dilakukan oleh: a. Pemerintah Daerah; dan b. DPRD. Penyebarluasan Propemperda oleh Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh unit kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Penyebarluasan Propemperda oleh DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda. Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi kepada masyarakat dan para pemangku kepentingan.

BAB IX PARTISIPASI MASYARAKAT

Pemerintah Daerah dan DPRD memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi memberikan masukan dalam Penyusunan Propemperda. Partisipasi masyarakat dilakukan secara lisan dan/atau tertulis. Partisipasi masyarakat secara lisan dan/atau tertulis dilakukan melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. sosialisasi; dan/atau
- c. seminar, lokakarya dan/atau forum diskusi.

Masukan masyarakat menjadi bahan pertimbangan dalam Penyusunan Propemperda yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD.

BAB XI KETENTUAN PERALIHAN

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Propemperda yang telah ditetapkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, tetap berlaku sebagai dasar perencanaan penyusunan Peraturan Daerah sampai dengan berakhirnya Propemperda.

BAB XI KETENTUAN PENUTUP

Peraturan daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Halmahera Timur

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

. Berdasarkan uraian di atas, urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah memiliki landasan kuat sebagai berikut:

1. Kondisi *existing* di Kabupaten Halmahera Timur tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah belum diatur secara eksplisit dalam suatu Peraturan Daerah sehingga tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah, padahal pada sisi yang lain terdapat peraturan perundang-undangan yang memerintahkan kepada daerah untuk membentuk peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah.
2. Pembentukan Peraturan Daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah memiliki landasan *filosofis* yang kuat dalam upaya terwujudnya pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan semangat otonomi daerah. Sedangkan landasan sosiologis diperlukannya peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah sebagai pedoman pembentukan peraturan daerah dan menjamin terwujudnya partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaning participation*) dalam pembentukan peraturan daerah.
3. Landasan yuridis yang memerintahkan diperlukannya peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah adalah Pasal 16 ayat (3) dan Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
4. Ruang lingkup materi muatan peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah meliputi:
 - a. perencanaan;

- b. tata cara penyusunan usulan Propemperda;
- c. pembahasan dan penetapan;
- d. rancangan peraturan daerah di luar Propemperda;
- e. perubahan Propemperda;
- f. target pelaksanaan Propemperda;
- g. penyebaran Propemperda; dan
- h. partisipasi masyarakat.

A. Rekomendasi

Rekomendasi dalam penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Mempercepat penyusunan dan dan pembahasan peraturan daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah dengan mengacu pada naskah akademik maupun perkembangan pemikiran dalam masyarakat, selanjut untuk disampaikan kepada DPRD sebagai bahan pertimbangan dalam proses penyusunan dan pembahasan Ranperda dimaksud.
2. Naskah akademik disampaikan sebagai bagian kelengkapan dari kerangka muatan isi atas penyampaian dan usulan Rancangan Peraturan Daerah tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah dan sekaligus guna memenuhi persyaratan draf Ranperda.
3. Perlu segera dilakukan uji publik untuk mendapatkan masukan dari masyarakat terkait materi uatan rancangan peraturan daerah dengan prinsip partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaning participation*).

DAFTAR PUSTAKA

- 1.
2. Aloysius R. Entah, Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila, Seminar Nasional Hukum, Volume 2 Nomor 1 Tahun 2016.
3. Hestu Cipto Handoyo, 2008, *Prinsip-Proinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
4. Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press.
5. Jurgen Rodig, dalam Hamid S. Attamimi, Teori Perundang-Undangan Indonesia, Orasi ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta.
6. Josef Riwu Kaho, 1988, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
7. Ni'matul Huda, (2015), *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
8. Sayuti, Abdul Jalaluddin (2013). *Manajemen Kantor Praktis*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
9. S. Pamudji, 1994, *Perbandingan Pemerintahan*, Bumi Aksara, Yogyakarta, hal. 24
10. Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Cetakan Ke-7. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
11. Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada,
12. Yusdiyanto, 2012, *Implementasi Kewenangan Kepala Daerah Dalam Pembuatan Perda Dan Peraturan Lainnya*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 3 Sept.-Desember