

DAFTAR ISI	
KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	
BAB I PENDAHULUAN	
Desripsi	
Manfaat Pembelajaran	
Tujuan Instruksional	
BAB II FUNGSI DPRD BIDANG LEGISLASI	
Dasar Hukum	
Makna Fungsi Legislasi	
Peranan Legislasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	
Asas Pembentukan dan Materi Muatan Peraturan Daerah	
Asas Pembentukan Peraturan Daerah	
Asas Materi Muatan Peraturan Daerah	
BAB III PROGRAM LEGISLASI DAERAH	
Pengertian Program Legislasi	
Proses Penyusunan Program Legislasi Daerah	
Program Legislasi Biro/ Bagian Hukum	
Program Legislasi Berdasarkan RPJP-D	
Program Legislasi Panitia Legislasi DPRD	
BAB IV PROSES FUNGSI LEGISLASI	
Umum	
Proses Penyusunan Peraturan Daerah	
BAB V LEGAL DRAFTING/TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	
Teori Perundang-Undangan	
Teknik Perancangan Peraturan Perundang-Undangan	
DAFTAR PUSTAKA	

TUJUAN INSTRUKSIONAL



1. Tujuan Instruksional Umum

Pada akhir pembelajaran peserta diharapkan mampu memahami konsep dan teknik penyusunan program legislasi daerah dan peraturan daerah.

2. Tujuan Instruksional Khusus

Setelah selesai mengikuti pembelajaran substansi ini peserta diharapkan dapat :

- a. Menjelaskan dengan benar tentang konsep dasar fungsi legislasi
- b. Merumuskan dan mengkoordinasikan penyusunan program legislasi daerah dalam kurun waktu tertentu (lima tahun) secara lengkap.
- c. Membahas secara teknis dalam pembentukan peraturan daerah, baik inisiatif/ prakarsa pemerintah daerah maupun inisiatif DPRD.

3

FUNGSI DPRD BIDANG LEGISLASI



Dasar Hukum

DPRD mempunyai fungsi legislasi ini diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu :

Undang-Undang Nomor : 22 Tahun 2003, tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (Pasal : 61 dan pasal : 77)

Undang-undang Nomor : 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah (Pasal : 41)

Undang-undang Nomor : 10 tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

4



Makna Fungsi Legislasi

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah (UU No. 32 tahun 2004 pasal : 40 dan UU No. 22 tahun 2003, pasal : 60 dan pasal : 70) mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (UU No. 32 tahun 2004, pasal 41 dan UU No. 22 tahun 2003 pasal : 61 pasal 77)

Fungsi legislasi secara umum yang dimaksudkan adalah fungsi untuk membuat peraturan daerah. Hal ini ditegaskan pada pasal 42, UU No. 32 tahun 2004 yang menyatakan bahwa :

1. DPRD mempunyai tugas dan wewenang **membentuk peraturan daerah** yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
2. DPRD **membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah** tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah

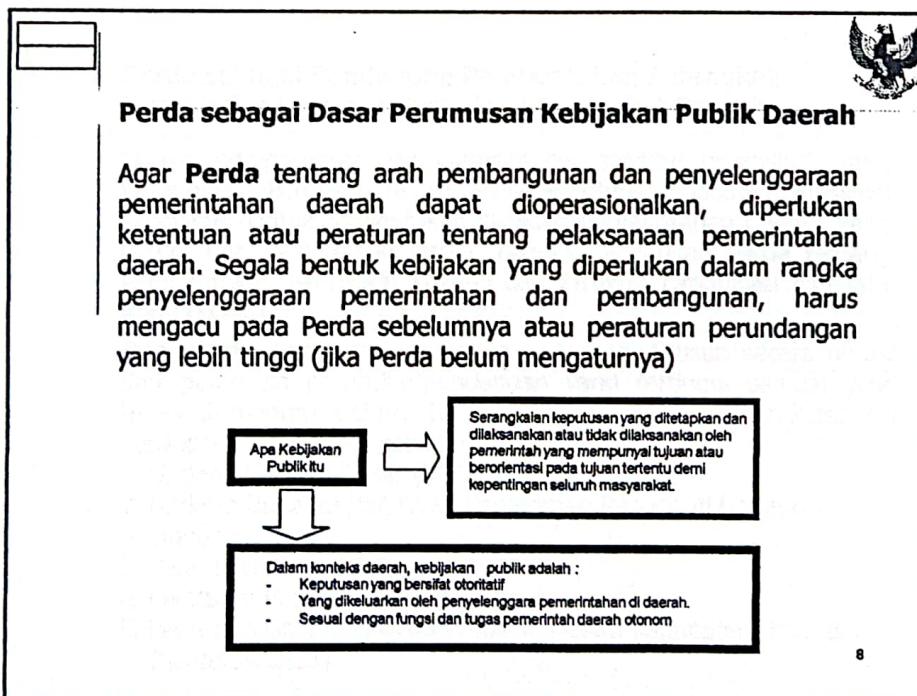
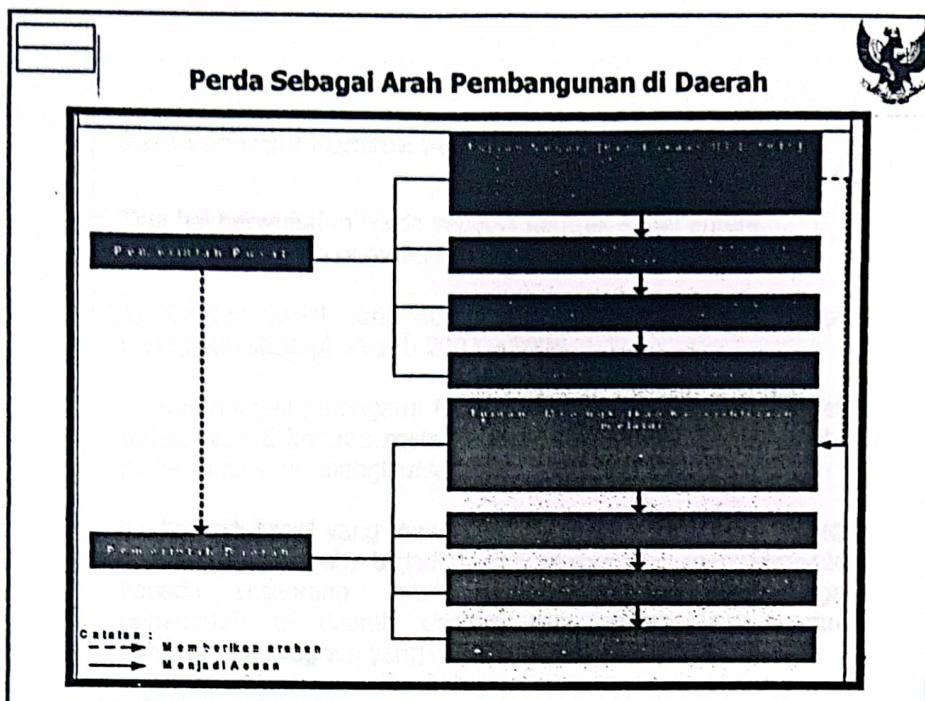


Peranan Legislasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Mengingat arti penting dari fungsi legislasi maka Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menjelaskan tentang peranan legislasi yang produknya adalah peraturan daerah (PERDA) tersebut meliputi :

1. PERDA menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah.
2. PERDA sebagai dasar perumusan kebijakan publik di daerah.
3. PERDA sebagai kontrak sosial di daerah.
4. PERDA sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah

6



8



Perda sebagai Kontrak Sosial di Daerah

Tiga hal perwujudan Perda sebagai kontrak sosial antara masyarakat dengan penyelenggara Negara/ daerah yaitu :

1. Kontrak sosial yang sudah konkret seperti :Perda tentang penetapan strategi daerah 2003 – 2008.
2. Kontrak yang mengatur hal-hal yang lebih mendesak dan lebih tegas, seperti kontrak sosial terjadi ketika Perda disusun melalui mekanisme yang mengikutsertakan partisipasi masyarakat.
3. Kontrak sosial yang mengatur hal-hal yang masih belum tegas dan dapat berubah, terjadi ketika masyarakat mempercayakan kepada seseorang untuk duduk sebagai penyelenggara pemerintah di daerah dengan cara memberikan suaranya berdasarkan program yang ditawarkannya.

9



Perda sebagai Pendukung Pembentukan Perangkat Daerah dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah

Upaya memperbesar dan memperlebar struktur organisasi, yang tidak didasarkan pada fungsi, akan berpotensi terjadinya ineffisiensi anggaran. Untuk menentukan struktur pemerintahan daerah yang efektif dan memberi kepastian hukum, diperlukan Perda tentang Pembentukan Perangkat Daerah dan Struktur Organisasi dan tata Kerja (SOTK).

Tata urutan peraturan perundang-undangan disusun secara hirarki dari peraturan perundang-undangan yang tertinggi sampai yang terendah menurut UU No. 10/2004. tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar (UUD) 1945
2. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah (**Perda Propinsi, Perda Kabupaten/ Kota dan Peraturan Desa**)

10



Asas Pembentukan dan Materi Muatan Peraturan Daerah

Azas Pembentukan Perda

Menurut UU No. 10/2004, dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan termasuk Perda, harus berdasarkan pada asas pembentukan yang baik yang meliputi :

- 1. Kejelasan Tujuan**
- 2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat**
- 3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan**
- 4. Dapat dilaksanakan** : bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

11



a. **Aspek filosofis** : terkait dengan nilai-nilai etik dan moral yang berlaku di masyarakat. Perda yang mempunyai tingkat kepekaan tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat.

b. **Aspek Yuridis** : terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan Pembuatan Perda.

c. **Aspek Sosiologis** : terkait dengan bagaimana Perda yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.

5. Hasil Guna dan daya guna

6. Kejelasan rumusan

7. Keterbukaan

12



Azas Materi Muatan

Materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mengandung azas (UU No. 10/2004) :

1. Kekeluargaan
2. Kenusantaraan
3. Bhineka Tunggal Ika
4. Keadilan
5. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
6. Ketertiban dan kepastian Hukum
7. Keselmbangan, keserasian dan keselarasan
8. Pengayoman
9. Kemanusiaan
10. Kebangsaan

13



PROGRAM LEGISLASI DAERAH

Pengertian Program Legislasi

Kata program atau programme dalam the Advanced Learner's Dictionary of current English, diartikan sebagai "list of items.....,....etc" atauplan of what is to be done".

Sementara menurut Black's Law dictionary, istilah Legislation diartikan dalam banyak makna yaitu :

"The act of giving or enacting; the act of legislating; preparation and enactment, formulation of rule for the future. Laws enacted by lawmaking body.

Marzuki (2001) menegaskan bahwa program legislasi adalah program perencanaan di bidang perundang-undangan. Program legislasi sebenarnya tidak sekedar program pembentukan hukum, sekalipun aspek ini yang menjadi perhatian utama. Menurut Wargakusumah (1991), program legislasi tersebut juga mencakup program pembinaan ukum tidak tertulis (termasuk program pembinaan hukum adat), program pengembangan yurisprudensi (keputusan-keputusan hakim), dan program pembinaan perjanjian (termasuk ratifikasi konvensi konvensi badan-badan PBB dan traktat dengan negara-negara tetangga¹⁴



Dalam modul ini mengarahkan sebagai norma/ hukum yang modern. Galanter (1966) yang dikutip oleh Komisi Hukum Nasional menyebutkan ada sebelas ciri-ciri hukum modern, yaitu :

- 1) Aturan dalam hukum modern bersifat **seragam**, maksudnya ketika diterapkan tidak mengenal lagi diskriminasi berdasarkan suku, agama, kelas, kasta, jenis kelamin dan lain-lain
- 2) Hukum modern bersifat **transaksional**, artinya hak dan kewajiban para pihak dalam suatu hubungan hukum sepenuhnya ditentukan oleh kekuatan tawar menawar antara mereka.
- 3) Hukum modern bersifat **universalistik**, artinya putusan atas perkara yang serupa biasanya adalah sama, tidak ada yang unik. Putusannya berulang dan dapat diramalkan.
- 4) Sistem hukum bersifat **hirarkhie**, artinya ada jenjang, dimana tingkat yang lebih rendah akan diawasi oleh tingkat yang lebih tinggi. Misalnya putusan pengadilan negeri akan dikoreksi lagi pada pengadilan tinggi dan seterusnya putusan pengadilan tinggi oleh Mahkamah Agung.

15



5. Sistemnya diorganisasikan secara **birokrasi**, artinya untuk mencapai adanya keterangan dalam putusan (universalistik) itu, tentu diperlukan catatan yang disusun dan diarsip secara baik. Sistem hukum dengan demikian menjadi makin impersonal (mekanis).
6. Sistem hukum modern adalah **rasional**, maksudnya sistem tersebut dapat dipelajari dan dimengerti oleh semua orang.
7. Sistem hukum dijalankan oleh para **profesional sistem peradilan**, misalnya tidak lagi bersifat **ad hoc**. Semuanya dilakukan oleh mereka yang bekerja purna waktu (full time). Mereka juga adalah lulusan pendidikan formal dengan kualifikasi tertentu.
8. Sistemnya menjadi lebih **taktis dan kompleks**, maksudnya bahwa sistem hukum modern tidak ada begitu saja dimasuki oleh orang-orang yang kebanyakan. Perlu ada tenaga ahli, yaitu orang-orang yang tahu seluk beluk sistem ini. Mereka adalah para ahli hukum yang menjembatani antara peradilan dengan pribadi-pribadi yang berperkara. Peran para "general agents" sudah digantikan oleh **lawyers**.

16



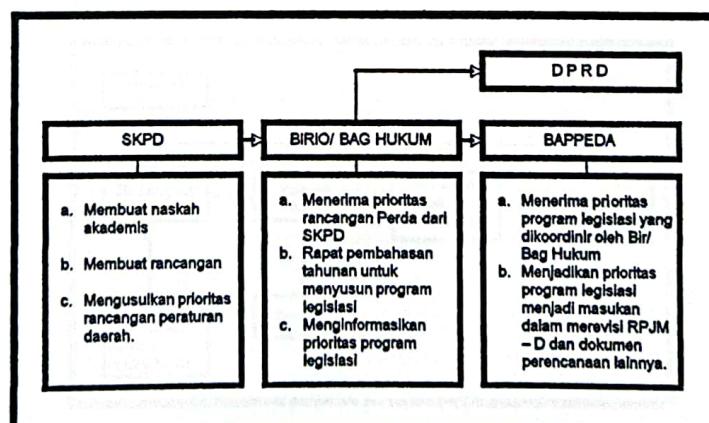
9. Sistem hukum modern itu **dapat diubah dan diganti**, artinya tidak ada yang sakral. Perundang-undangan telah menggantikan peran hukum adat yang relatif lamban.
- 10 Sistem hukum bersifat **politis**, hukum terikat demikian dalam kepada negara, sehingga negara menikmati suatu monopoli atas perkara-perkara lain seperti agama, dagang, hanya dapat sepanjang diawasi oleh negara.
11. Tugas menemukan hukum dan menerapkan hukum dibedakan **menurut fungsi-fungsinya**, artinya

17



PROGRAM LEGISLASI BIRO / BAGIAN HUKUM

Mekanisme Penyusunan PROLEGDA



18



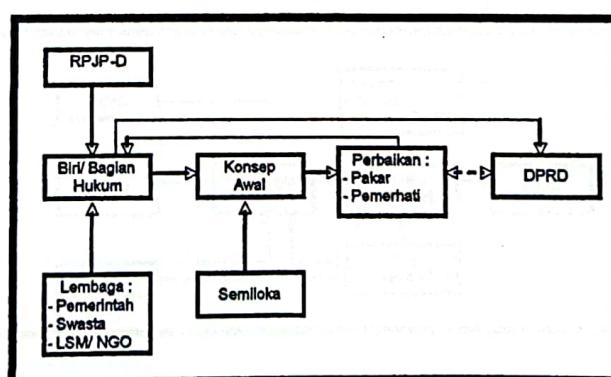
Program Legislasi Daerah

No.	Nama Rancangan Peraturan Daerah	Bidang	SKPD	Status			Jumlah
				Pencabutan	Perubahan	Pembentukan baru	
1.	Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah	Keuangan	BPKD			V	1
2.	Pokok Pengelolaan Barang Daerah	Keuangan	BPKD		V		1
3.	Struktur organisasi Kecamatan	Pemerintahan	Ass I Bidang Pemerintahan		V		1
4.	Pajak peneng sepeda	Keuangan	BPKD	V			1
5.	Sumbangan pihak ketiga	Keuangan	BPKD		V		1

19



"Mekanisme Penyusunan Prolegda yang berasal dari RPJP-D"



20

10



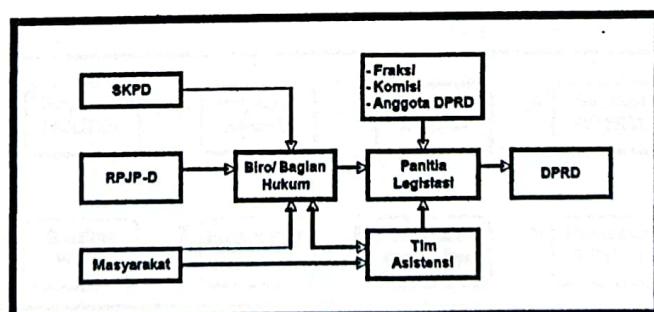
Penetapan Skala Prioritas dalam Program Legislasi Daerah

No .	Jenis Rancangan Peraturan Daerah	Visi	Misi			Nilai/Value			Jumlah skor
			I	II	III	I	II	III	
1.	Pokok Pengelolaan Keuangan daerah	5	4	4	4	4	5	3	4,3
2.	Pokok Pengelolaan Barang Daerah	5	4	4	4	5	4	4	4,4
3.	Struktur Organisasi Kecamatan	3	2	3	2	3	2	3	2,5
4.	Pajak Peneng Sepeda	2	1	2	1	2	1	2	1,6
5	Sumbangan pihak ketiga	4	5	4	4	4	5	4	4,2

21



Mekanisme PROLEGDA yang bersumber dari PANLEG



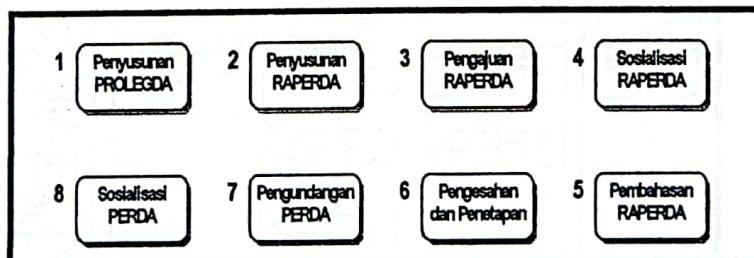
22

Program Legislasi Daerah

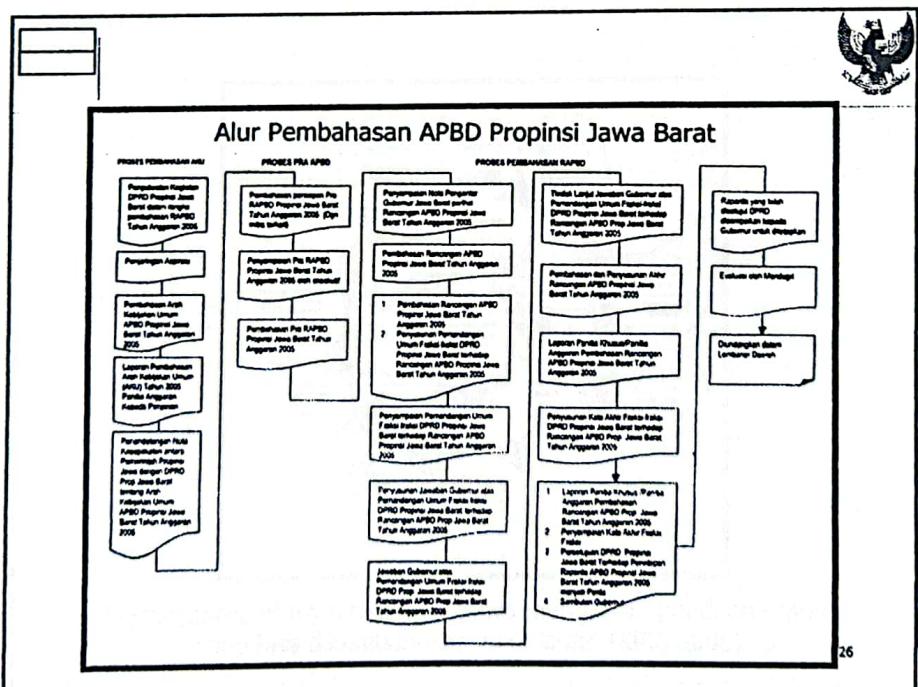
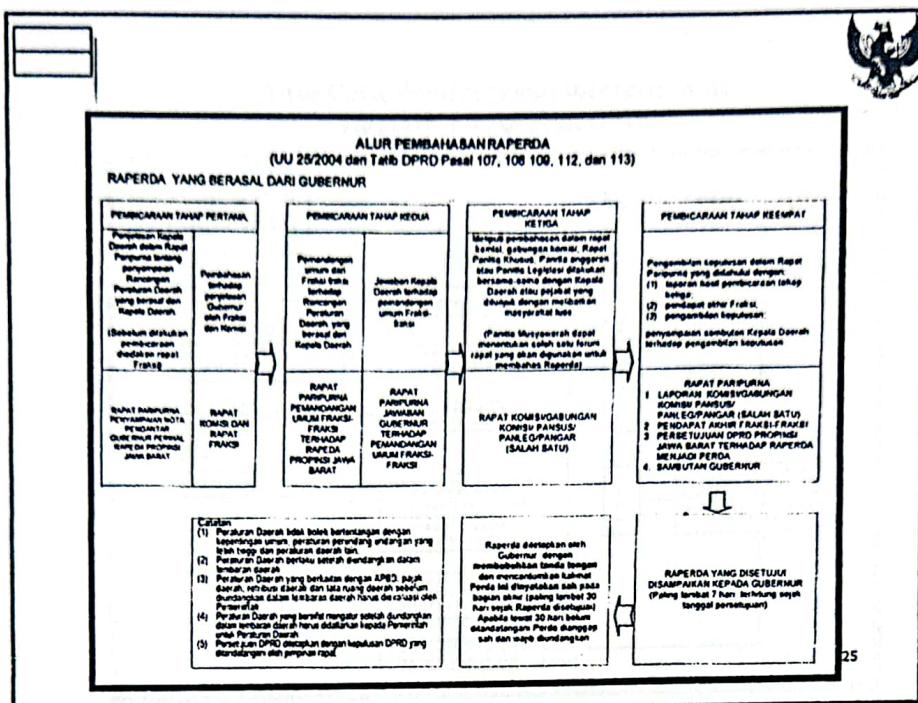
No.	Inisiatif Jenis Rancangan Peraturan Daerah	Status			Kurun waktu Thn.					Keterangan
		Penca butan	Perub ahan	Pembentukan baru	1	2	3	4	5	
A	PEMDA									
1									
2									
3									
Dst									
B	DPRD									
1									
2									
3									
Dst									

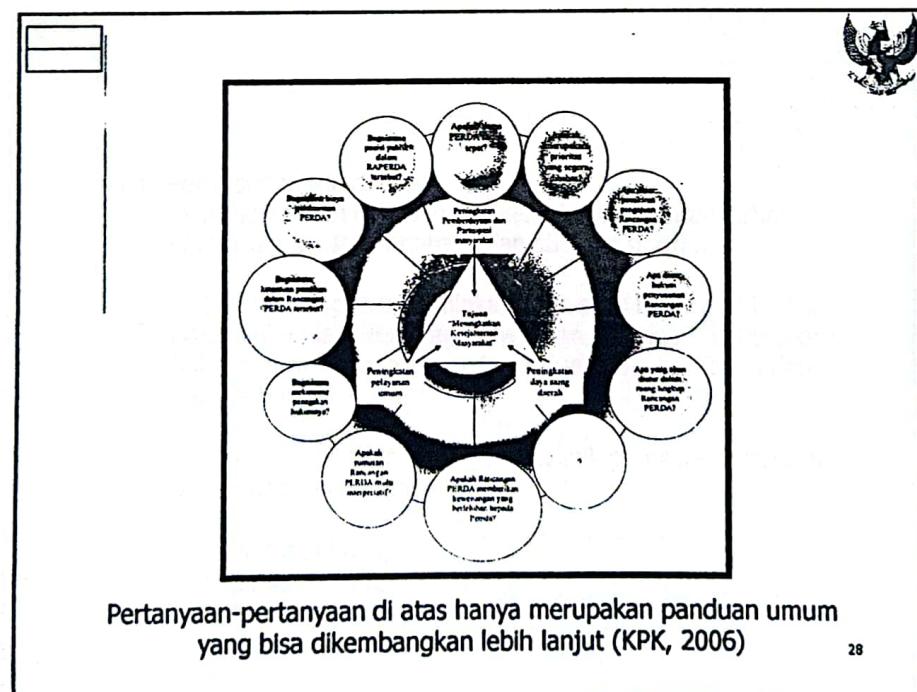
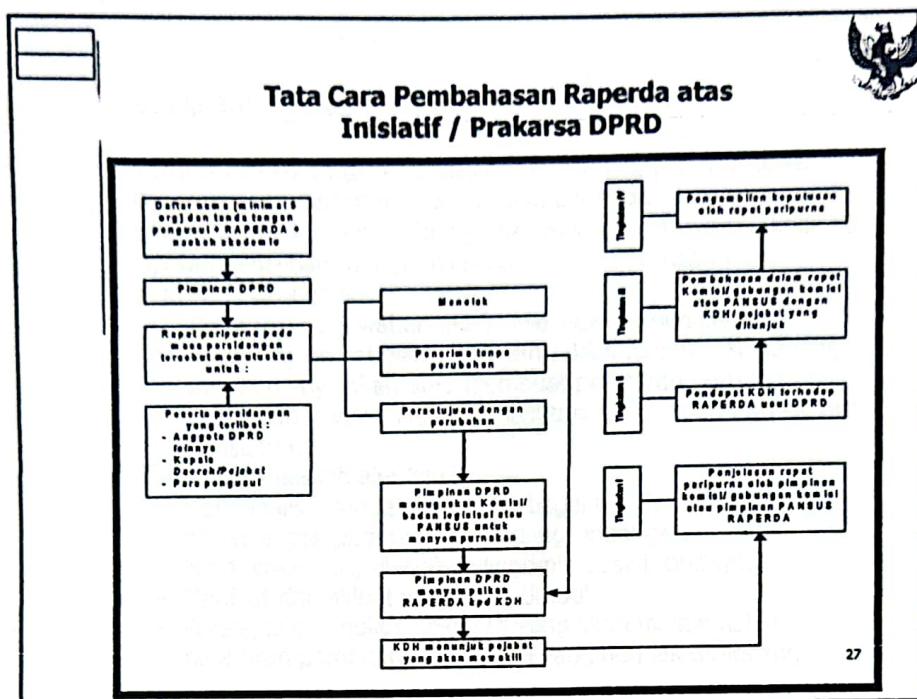
23

PROSES FUNGSI LEGISLASI



24







LEGAL DRAFTING

Teknik Perancangan Peraturan Perundang-Undangan

Perancangan peraturan perundang-undangan disusun melalui tahap tertentu, yaitu tahap penyusunan naskah akademik/laporan penelitian, dan penyusunan rumusan rancangan.

a. Naskah Akademik

- Pertanggung jawaban akademik/ laporan penelitian
- Dislapkan/ dibuat oleh pihak yang tidak memiliki kewenangan formal menyiapkan atau membuat peraturan perundang-undangan. (universitas atau institusi non pemerintah seperti konsultan).

Materi/ Isi naskah akademik

- Menganalisis akademik dari berbagai aspek mengenai perencangan peraturan perundang-undangan. Yurid, sosiologis, filosofis, ekonomis, sosial, budaya.
- Manfaat dan akibat yang akan timbul
- Kerangka dan pokok-pokok isi yang akan masuk dalam peraturan perundang-undangan yang hendak dirancang. ²⁹



b. Penyusunan Rancangan

Menerjemahkan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain ke dalam bahasa dan struktur normatif.

- Bahasa yang mencerminkan asas-asas hukum tertentu, pola tingkah laku tertentu (kewajiban, larangan, kebolehan). Bahasa normatif tunduk pada bahasa Indonesia baku dan bahasa hukum.
 - Struktur normatif : mengikuti teknik penulisan peraturan perundang-undangan.
- * Pertimbangan,
* Dasar hukum,
* Pembagian

30



Dalam teknik perancangan peraturan perundang-undangan ada beberapa hal yang harus diperhatikan yaitu : mengenal sistematika, bahasa, dan konsistensi penggunaan istilah.

a. Sistematika

- 1] Judul
- 2] Pembukaan
- 3] Batang Tubuh
- 4] Penutup
- 5] Penjelasan [jika diperlukan]
- 6] Lampiran [jika diperlukan]

Contoh

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 5 TAHUN
TENTANG
TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG**

31



**PERATURAN DAERAH KOTA BANDUNG
NOMOR 23 TAHUN 2006
TENTANG
PAJAK REKLAME**

**KEPUTUSAN WALIKOTA BANDUNG
NOMOR 32 TAHUN 2006
TENTANG
TATA CARA PUNGUTAN PAJAK REKLAME**

**INSTRUKSI WALIKOTA BANDUNG
NOMOR 29 TAHUN 2006
TENTANG
PELAKSANAAN PEMUNGUTAN PAJAK REKLAME**

32



2. Pembukaan

- a. Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan;
- c. Konsiderans;
- d. Dasar Hukum; dan
- e. Diktum.

a] Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa

Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa :

- Menggunakan huruf kapital dan diletakkan di tengah margin.
- Dicantumkan pada setiap peraturan perundang-undangan;
- Diletakkan sebelum nama jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan.

b] Jabatan pembentuk peraturan

- Seluruhnya menggunakan huruf kapital;
- Diletakkan di tengah margin;
- Dilakhiri dengan tanda baca koma,

c] Konsideran peraturan pemerintah

Cukup satu pertimbangan; uralan ringkas perlunya melaksanakan pasal atau beberapa pasal yang dalam UU sebagai Induknya;

33



Contoh

Bawa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b perlu membentuk Undang-undang [Peraturan Daerah] tentang.....

Jadi konsiderans :

- Diawali dengan kata Menimbang;
- Isinya : pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan;
- Pokok-pokok pikiran pada UU dan Perda memuat unsur : filosofis,yuridis, dan sosiologis;
- Dimulai dengan kata bahwa dan dilakhiri dengan tanda baca titik koma [;].

Contoh

Menimbang : a. bahwa.....;
b. bahwa.....;
c. bahwa.....;

34



d] Dasar Hukum

Dasar hukum yang bukan UUD tidak mencantumkan pasal, cukup mencantumkan peraturan perundang-undangan.

Mencantumkan lembaran negara dan tambahan lembaran negara.

Jumlah peraturan yang digunakan lebih dari satu, urutan pencantuman memperhatikan tata urutan yang diurutkan secara kronologis berdasarkan saat pengeluaran.

Dasar hukum dari UUD 1945 ditulis dengan menyebutkan pasalnya. Contoh : Pasal 5 ayat [1] dan Pasal 20 ayat [1] Undang-Undang Dasar 1945

35



Jadi Dasar Hukum :

- Diawali dengan kata mengingat;
- Dasar kewenangan pembuatan peraturan;
- Peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan peraturan perundang-undangan;
- Menggunakan peraturan yang sederajat atau lebih tinggi;
- Peraturan yang akan dicabut dengan peraturan yang dibentuk dan peraturan yang belum berlaku tidak dapat dijadikan dasar hukum.

Diktum

Kata Memutuskan

Kata Menetapkan

Nama Peraturan Perundang-Undangan.

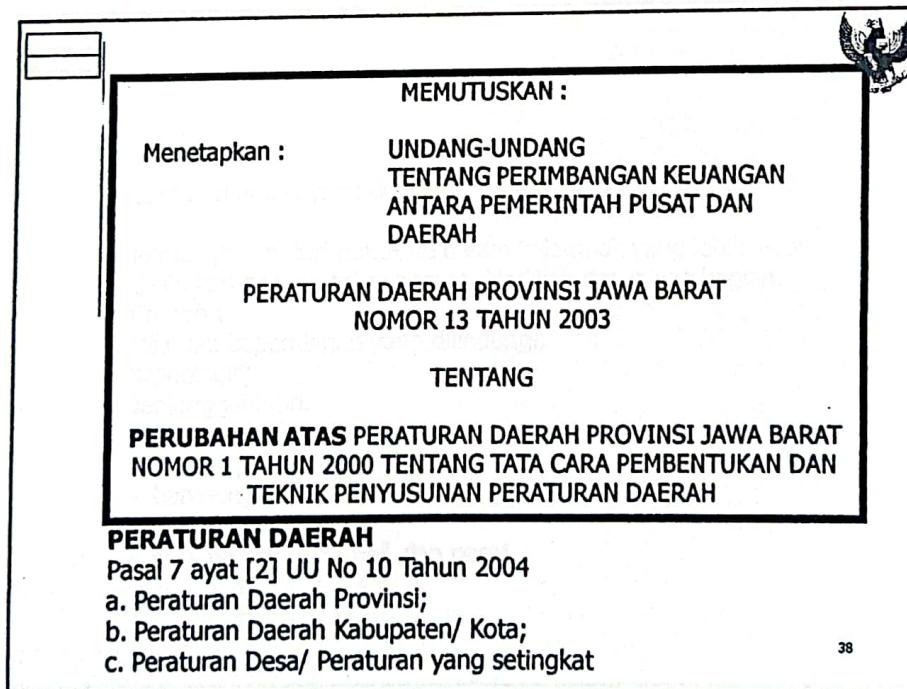
Memutuskan

- Ditulis seluruhnya dengan huruf kapital
- Diletakkan ditengah marjin
- Diakhiri dengan tanda baca titik dua.

Contoh :

Menggunakan angka arab dan diakhiri dengan tanda baca titik koma [;].

36





3. Batang Tubuh

- (a) Ketentuan Umum
- (b) Materi pokok yang diatur
- (c) Ketentuan Pidana [Jika diperlukan]
- (d) Ketentuan peralihan [Jika diperlukan]
- (e) Ketentuan Penutup

a. Ketentuan Umum

- Batasan pengertian atau definisi;
- Singkatan atau akronim yang digunakan;
- Hal-hal yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya, antara lain, asas, maksud, dan tujuan.
- Frasa pembuka.

39



b. Materi Pokok yang diatur

Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan dengan kriteria yang dijadikan dasar pembagian.

Contoh :

Hak dan kepentingan yang dilindungi;

Kronologis;

Jenjang jabatan.

Pengelompokan materi :

- bab dengan pasal;
- bab, bagian dan pasal;
- bab, bagian, paragraf, dan pasal.

40

**BAB**

Bab diberi nomor urut dengan angka romawi dan judul bab yang ditulis dengan huruf kapital.

Contoh :

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Bagian dan Paragraf

Bagian Kelima
Persyaratan Teknis Kendaraan Bermotor, Kereta gandengan, dan Kereta Tempelan

Paragraf 1
Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim

41

**Pasal****Pasal 20**

Semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.

Pasal 18

- [1] Pengadilan memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dengan hadirnya terdakwa, kecuali undang-undang menentukan lain.
- [2]

42



c. Ketentuan Pidana

- Hanya dimuat dalam Undang-undang dan peraturan daerah.
- Rumusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal-pasalnya.

Sanksi administrasi dan keperdataan

- Dirumuskan menjadi satu bagian dengan normanya, atau
- Dirumuskan pada pasal terakhir dari bagian yang mengatur norma tersebut.

Sanksi administrasi :

- Pencabutan izin;
- Pembubaran;
- Pemberhentian sementara;
- Denda administrasi

Sanksi keperdataan.

43

d. Ketentuan Peralihan

- Penyesuaian terhadap peraturan yang sudah ada pada saat peraturan yang baru mulai berlaku;
- Menghindari rechtvacuum;
- Menjamin kepastian hukum;
- Perlindungan hukum;

Ketentuan Penutup

- Penunjukan organ atau alat perlengkapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan;
- Nama singkat;
- Status peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- Rumusan pengundangan dan penandatanganan

Pemerintah pengundangan

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

44



Contoh :

1. Undang-undang Nomor 19 tahun 1992 tentang Merk [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 81 dan tambahan Lembaran Negara Nomor 3490];
2.

45