

**PROSES PEMBUATAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2004 DI KABUPATEN BUTON  
OLEH: LA ODE MUHAMMAD SAFDI SHALIHI, SH.**

**ABSTRAK**

*Tesis ini membahas proses pembuatan peraturan daerah di Kabupaten Buton. Rancangan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Bupati Kepala Daerah.*

*Kewenangan membentuk peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah dan peraturan daerah merupakan salah satu sarana penyelenggaraan otonomi daerah.*

*Dalam proses pembuatan peraturan daerah harus memenuhi aspek filosofis, yuridis, sosiologis, dan politis.*

*Melalui metodologi kualitatif dengan pendekatan bersifat yuridis normatif diperoleh kesimpulan bahwa proses pembuatan peraturan daerah pada umumnya telah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun demikian dalam teknis penulisannya masih ditemukan beberapa peraturan perundang-undangan (Perda) yang belum sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.*

*Kata Kunci : Peraturan daerah sebagai sarana otonomi daerah*

**PENDAHULUAN**

**1. Latar Belakang Masalah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan wewenang kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi untuk membentuk peraturan daerah. Pasal 42 ayat(1) huruf a menyebutkan bahwa: "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama".

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini termasuk peraturan daerah merupakan proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari tahap perencanaan dan persiapan, teknik penyusunan dan perumusan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan serta penyebarluasan.

Dalam hal proses pembentukan peraturan daerah, pada Pasal 26 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 140 ayat(1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota.

## 2. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dapat diajukan dua permasalahan yaitu:

1. Bagaimanakah proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Buton dalam pelaksanaannya apakah telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ?

2. Apakah bentuk peraturan daerah Kabupaten Buton telah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ?

## 3. Kerangka teori

Untuk membahas permasalahan, penulis menggunakan teori perundang-undangan. Kegiatan perancangan peraturan perundang-undangan mengharuskan perancangannya untuk mengacu pada teori perundang-undangan.

Dalam teori perundang-undangan yang dijadikan landasan dalam setiap rancangan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofi, yuridis, politis, dan sosiologis.<sup>1)</sup>

### *Landasan filosofi*

Landasan atau dasar filosofi yaitu dasar falsafah atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintah) kedalam suatu rancang atau draft peraturan negara.<sup>2)</sup> Berdasarkan pengertian tersebut di atas maka yang

menjadi dasar filosofi peraturan daerah adalah dasar yang berkaitan dengan dasar filosofi/ideologi negara. Rumusan dasar filsafat negara dikandung oleh UUD 1945 ialah Pancasila. Rumusan Pancasila ini dapat pula disebut sebagai rumusa dasar cita negara (*Staatsidae*) dan sekaligus dasar cita hukum (*Rechtsidae*) negara Republik Indonesia.<sup>3)</sup>

### *Landasan yuridis*

Landasan yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan suatu peraturan.

UUD 1945 adalah merupakan hukum dasar yang tertulis, maka ia dapat mengikat pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah, lembaga masyarakat termasuk partai politik dan organisasi massa, warga negara dan penduduk. UUD 1945 juga sebagai peraturan yang tertinggi, sehingga setiap peraturan perundang-undangan harus berdasarkan dan bersumber dengan tegas pada peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>4)</sup>

Dasar hukum bagi pembuatan peraturan daerah adalah UUD 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

<sup>1)</sup> Supardan Modcong, *Teknik Perundang-Undangan di Indonesia*, (Jakarta, PT. Perca, 2004), Halaman 57

<sup>2)</sup> M. Solly Lubis, *Landasan Teknis perundang-undangan*, (Bandung: Alumni, 197), Halaman 13

<sup>3)</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Gema Insani Pres, 1998), Halaman 27.

<sup>4)</sup> A. W. Widjaja, *Sistematika Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Alumni 1985), Halaman 3.

Pemerintahan Daerah dan Peraturan perundang-undangan lain sesuai dengan materi peraturan perundang-undangan yang dibuat.

#### *Landasan Politis*

Hukum adalah merupakan produk politik, karena norma peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada hukum politik pemerintah. Politik merupakan aktifitas untuk mengerahkan sumber daya guna mencapai tujuan masyarakat.<sup>5)</sup>

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, landasan politik yang mendasari undang-undang tersebut adalah Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

#### *Landasan Sosiologis*

Perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (Sociologische goonslog) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.<sup>6)</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini peraturan daerah dalam proses pembuatannya harus taat asas. Asas perundang-undangan yang dimaksud adalah sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang

Nomor 10 Tahun 2004. Demikian pula mengenai materi muatannya harus mengandung asas (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004)

Selain dari pada itu dalam proses pembuatan peraturan daerah harus juga taat pada hierarki. Hierarki peraturan perundang-undangan terdapat pada Pasal 7 ayat(1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

#### 4. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan yang bersifat yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengkaji dan menganalisa masalah prosedur dan mekanisme proses pembuatan peraturan daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

Pada garis besarnya penelitian ini, penulis menggunakan metode indepth interview yakni metode pengumpulan data dengan tanya jawab, dengan terlebih dahulu mempersiapkan pertanyaan sebagai pedoman, akan tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi pertanyaan sesuai dengan situasi ketika wawancara.<sup>7)</sup> selain itu juga mengadakan

<sup>5)</sup> Rony Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum* (Semarang: Agung Press, 1984), Halaman 129.

<sup>6)</sup> Amiroedin Syarif, *Perundang-undangan dasar, jenis, dan teknik membuatnya*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), Halaman 91.

<sup>7)</sup> Merdalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal* (Jakarta: Metro Putra, 1989), Halaman 2.

observasi langsung dan studi kepustakaan.

#### 6. Analisa Data

Untuk mengolah data atau analisis data yang telah dikumpulkan dan dianggap valid yakni dengan cara mengkonstruksikan data tersebut pada logika pikir dan telah dicek keabsahannya untuk diproses dengan langkah-langkah yang telah ditentukan. Penyajian data dan pengumpulan serta pembuktian atau verifikasi dilakukan secara terus menerus sehingga data yang diperoleh tidak lagi berubah.

#### PEMBAHASAN

Pembentukan peraturan daerah merupakan proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dilakukan melalui tahap demi tahap. Tahapan dimaksud adalah tahap perencanaan dan persiapan, tahap teknis penyusunan dan perumusan, tahap pembahasan, tahap penetapan dan tahap pengundangan serta penyebarluasan.

#### A. PROSES PEMBUATAN PERATURAN DAERAH

##### 1. Tahap perencanaan dan persiapan.

Tahap perencanaan dan persiapan pembentukan peraturan daerah yang berasal dari Bupati dilaksanakan dengan mekanisme sebagai berikut:

- a. Perencanaan dan persiapan konsep pra rancangan peraturan daerah disusun atau disiapkan oleh dinas daerah/lembaga teknis daerah/unit kerja. Rancangan peraturan daerah tersebut selanjutnya dilaporkan kepada

Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah cq. Bagian Hukum

- b. Pra rancangan peraturan daerah yang telah berada di Bagian Hukum dilakukan pemeriksaan teknis, guna menyesuaikan dengan pedoman yang berlaku;

- c. Setelah dilakukan pemeriksaan secara teknis, selanjutnya Kepala Bagian Hukum menyampaikan kepada Sekretaris Daerah untuk diteruskan kepada Kepala daerah.

Proses pembuatan peraturan daerah pada tahap ini, dinas daerah/lembaga teknis daerah dan unit kerja wajib melakukan koordinasi terlebih dahulu dengan Bagian Hukum agar dapat menghasilkan konsep pra rancangan peraturan daerah yang baik dan benar dalam teknis penyusunannya.

##### 2. Pra rancangan peraturan daerah

Pra rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh kepala daerah, selanjutnya disusun dan dirumuskan oleh Panitia Khusus (Pansus) yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati Buton Nomor 9 Tahun 2003 tentang Pembentukan Panitia Khusus (Pansus) Penyusun dan Perumus Produk-Produk Hukum Lingkup Pemerintah Daerah Kabupaten Buton.

Adapun mekanisme penyusunan dan perumusan pra rancangan peraturan daerah tersebut sebagai berikut:

- a. Bagian Hukum menjadwalkan dan mengundang panitia guna menyusun

- dan merumuskan perancangan peraturan daerah tersebut;
- b. Pra rancangan peraturan daerah yang akan disusun dan dirumuskan oleh panitia dilakukan dalam tingkat pembahasan yang disebut dengan pembahasan tingkat eksekutif;
  - c. Hasil penyusunan dan perumusan pra rancangan peraturan daerah yang dilakukan oleh panitia berubah menjadi rancangan peraturan daerah;
  - d. Rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan Kepala Daerah Kepada Pimpinan DPRD disertai nota pengantar.

Pada tahap teknis penyusunan dan perumusan pra rancangan untuk menjadi rancangan peraturan daerah, perlu adanya unsur partisipasi. Unsur partisipasi ini dapat berasal dari unsur pemerintahan dan non pemerintahan diluar DPRD dan pemerintah.<sup>8)</sup>

Keterlibatan pihak-pihak lain atau dengan adanya partisipasi akan memudahkan proses pembuatan dan perancangan peraturan daerah serta memudahkan penerimaan masyarakat dalam pelaksanaan dan penegakkannya.

### 3. Tahap Pembahasan.

Tahap pembicaraan pembahasan peraturan daerah di DPRD kabupaten Buton dilakukan melalui empat tahap pembicaraan yaitu:

- a. Pembicaraan tahap kesatu, meliputi nota pengantar penjelasan yang berisi latar belakang, maksud dan tujuan diajukannya rancangan peraturan daerah oleh Kepala daerah dalam rapat paripurna.
- b. Pembicaraan tahap kedua meliputi pandangan umum dalam rapat paripurna yang disampaikan oleh fraksi-fraksi DPRD terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan eksekutif, selanjutnya adalah jawaban Kepala Daerah dalam rapat paripurna terhadap pandangan umum fraksi-fraksi DPRD.

Pembahasan rancangan peraturan daerah pada tahap ini, pandangan umum fraksi-fraksi DPRD menunjukkan suatu kesatuan pandangan dalam fraksi.

- c. Pembicaraan tahap ketiga meliputi, pembahasan dalam rapat komisi/ rapat gabungan komisi atau rapat panitia khusus, yang dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau pejabat eksekutif atau pejabat pemerintah lainnya yang ditunjuk.

Pada pembicaraan tahap ketiga ini komisi, gabungan komisi atau panitia khusus bersama-sama dengan eksekutif merumuskan kembali semua kesepakatan yang dicapai untuk disetujui oleh DPRD.

Pembahasan rancangan peraturan daerah dalam prakteknya selalu diupayakan tidak ada kesan macet dalam proses pembahasannya karena selalu dilakukan upaya-upaya

---

<sup>8)</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII, 2001), Halaman 85

penyelesaian masalah sehingga rancangan peraturan daerah selalu berakhir dengan peraturan daerah yang disetujui DPRD.

d. Pembicaraan tahap keempat meliputi, pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPRD yang didahului dengan:

1. Laporan hasil pembicaraan tahap ketiga;
2. Pendapat akhir fraksi-fraksi yang disampaikan oleh anggotanya;
3. Pengambilan keputusan oleh DPRD.

Selanjutnya memberikan kesempatan kepada Kepala Daerah untuk menyampaikan sambutannya terhadap pengambilan keputusan tersebut.

#### 4. Tahap Penetapan.

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah, disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Peraturan daerah yang telah disampaikan oleh pimpinan DPRD tersebut selanjutnya ditetapkan dan ditandatangani oleh Kepala Daerah. Ini juga telah ditetapkan paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah peraturan daerah tersebut disetujui bersama.

Berdasarkan penelitian, rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama antara DPRD dan Kepala Daerah tidak ada yang melampaui batas waktu yang telah ditentukan.

#### 5. Tahap Pengundangan dan Penyebarluasan.

Rancangan peraturan daerah yang telah ditandatangani dan ditetapkan oleh kepala daerah diundangkan dalam Lembaran daerah. Peraturan daerah yang telah diundangkan telah mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, dan selanjutnya pemerintah daerah dalam hal ini Bagian Hukum bersama dinas daerah/lembaga teknis daerah/ unit kerja yang terkait berkewajiban untuk melakukan penyuluhan dan sosialisasi dalam rangka menyebarluaskan peraturan daerah tersebut.

Adapun proses pembentukan rancangan peraturan daerah hingga menjadi peraturan daerah dapat dikemukakan dalam tabel berikut :

(Lihat tabel Halaman berikut)

Tahap	Pihak Terkait	Tugas/Fungsi	Peran Masyarakat	Keluaran
Inisiasi	Dinas Daerah/Lembaga Teknis Daerah/Unit Kerja. Bagian Hukum Setda Kab. Buton. Panitia Khusus Penyusunan dan Perumusan Produk-produk Hukum	Merancang Konsep Pra Rancangan Perda Memeriksa secara teknis Kelayakan Draft Pra Rancangan Perda Membahas, Menyusun dan Merumuskan Rancangan Perda dan mempublikasikan rancangan Perda	- - Memberikan masukan masukan atau aspirasi	Draft Pra Rancangan Perda Draft Rancangan Perda
	Kepala Daerah	Menyetujui draft Raperda dan memberikan nota pengantar ke DPRD untuk pembahasan selanjutnya	-	
Legislatif	Pimpinan DPRD Panitia musyawarah	Memeriksa urgensi kelayakan draft Raperda guna pembahasan dengan panitia musyawarah. Menetapkan jadwal pembahasan	-	Jadual pembahasan Raperda di DPRD
Pembahasan	Eksekutif Dan Legislatif	Membahas, merumuskan, dan menyusun materi muatan Raperda secara bersama-sama (Eksekutif dan Legislatif)	-- -	Laporan Hasil Pembahasan Raperda
Penetapan	Eksekutif dan Legislatif	DPRD menyetujui/menolak Raperda yang diusulkan Eksekutif	-	Dokumen Perda
Pengundangan	Eksekutif	Mengundangan Perda kedalam Lembaran Daerah	-	Dokumen Perda yang telah ditandatangani dan dilembar daerahkan
Pelaksanaan	Eksekutif	Sosialisasi oleh bagian hukum Mengirimkan Perda ke Depdagri Mengeluarkan peraturan pelaksanaan peraturan/Keputusan Bupati Pelaksanaan melalui dinas daerah/lembaga teknis daerah/unit kerja	Masyarakat dapat melaporkan bila terjadi penyimpangan pelaksanaan Perda kepada DPRD	Peraturan/Keputusan Bupati
	DPRD (Legislatif)	Pengawasan pelaksanaan Perda	-	

## 2 Bentuk Peraturan Daerah.

Bentuk peraturan daerah berdasarkan hasil penelitian menguraikan beberapa sampel Peraturan Daerah Kabupaten Buton dengan indikator Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Buton Nomor 1 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Buton
- b. Peraturan Daerah Kabupaten Buton Nomor 24 Tahun 2005 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Pasarwajo
- c. Peraturan Daerah Kabupaten Buton Nomor 27 Tahun 2005 tentang Perubahan Status Desa Tolandona Menjadi Kelurahan Tolandona Kecamatan Sangia Wambulu.

Bentuk peraturan daerah terdiri dari beberapa bagian yaitu judul, pembukaan, batang tubuh, dan penutup. Peraturan daerah yang dijadikan sampel tersebut pada umumnya telah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, hanya saja pada beberapa sampel tersebut masih terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam teknis penulisannya, misalnya:

### a. 38

Masih terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum yang tidak dilengkapi dengan Lembaran Negara maupun Tambahan Lembaran Negara;

- b. Pada frase Dengan Persetujuan Bersama masih ditemukan kalimat yang tidak mencantumkan kata **Bersama**;
- c. Pada Diktum masih ditemukan kalimat Memutuskan yang penulisannya **dispasi**;
- d. Pada pencantuman kembali nama peraturan daerah pada bagian Menetapkan masih diikuti penulisan nama daerah;

- e. Pada ketentuan penutup, pejabat yang menandatangani masih diberi gelar dan pangkat.

## PENUTUP

### Kesimpulan:

1. Dalam proses Perencanaan dan persiapan pembuatan rancangan peraturan daerah disiapkan atau disusun oleh dinas daerah/ lembaga teknis daerah/unit kerja;

Pada tahap perumusan dan penyusunan rancangan peraturan daerah, masih belum memperhatikan unsur partisipasi masyarakat dalam arti belum melibatkan unsur pemerintah diluar DPRD dan pemerintah daerah serta masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam proses perumusan dan penyusunan rancangan peraturan daerah.

Proses pembahasan rancangan peraturan daerah dan persetujuan serta penetapan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah di DPRD dilakukan melalui 4 (empat) tahap pembicaraan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Buton. Peraturan daerah yang telah disetujui bersama ditetapkan dan ditandatangani oleh Kepala daerah.

Peraturan daerah yang telah ditetapkan dan ditandatangani oleh Kepala Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Dalam hal penyebarluasannya dilakukan dengan cara penyuluhan atau sosialisasi kemasyarakat oleh Bagian Hukum Setda dan lembaga perangkat daerah yang terkait.

1. Bentuk peraturan daerah Kabupaten Buton berpedoman pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada

umumnya peraturan daerah yang dijadikan sampel telah berpedoman pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku, namun masih ada beberapa teknis penulisan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

#### DAFTAR PUSTAKA

- Lubis, M. Solly. *Landasan Teknis perundang-undangan*. Alumni, Bandung, 1977.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Dinamika Tata Negara Indonesia*. Gema Insani Pres, Jakarta, 1998.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Merdalis. *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*. Metro Putra, Jakarta, 1989.
- Modeong, Supardan. *Teknik Perundang-Undangan di Indonesia*. PT. Perca, Jakarta, 2004.
- Soemitro, Rony Hanitjo. *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*. Agung Press, Semarang, 1984.
- Syarif, Amiroedin. *Perundang-undangan dasar, jenis, dan teknik membuatnya*. Rineka Cipta, Jakarta, 1997.
- Widjaja, A. W. *Sistematika Undang-Undang Dasar 1945*. Alumni, Bandung, 1985.