

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH NOMOR 4
TAHUN 2019 TENTANG PEDOMAN PEMBENTUKAN
PRODUK HUKUM DAERAH**



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA
TAHUN 2023**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmat dan karuniaNya sehingga kami dapat menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah diharapkan mampu mewujudkan masyarakat Kutai Kartanegara yang sejahtera dan berbahagia sesuai dengan visinya melalui pembentukan produk hukum daerah yang berkualitas dan berkepastian.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah sesuai dengan Teknik Penyusunan Naskah Akademik sesuai dengan Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UndangUndang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tim Penyusun mengucapkan terima kasih para pihak yang telah membantu dalam penyelesaian penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah ini.

Demikian Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah ini, semoga bermanfaat bagi pihak yang berkepentingan.

Samarinda, 14 Desember 2023

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	1
DAFTAR ISI	3
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	5
C. Tujuan dan Kegunaan	7
D. Metode	8
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
A. Kajian Teoretis	13
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	23

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada
Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat 27

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan
Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan
Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan
Negara 32

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-

UNDANGAN TERKAIT

Peraturan Perundang-undangan Terkait 38 BAB IV LANDASAN
FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis 56

B. Landasan Sosiologis 59

C. Landasan Yuridis 64

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP

MATERI PERATURAN DAERAH

Jangkauan Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan 69

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan 84

B. Saran 85

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

KEPUTUSAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peraturan Daerah (Perda) merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Hal ini dapat kita temukan dalam bunyi Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 13/2022), disebutkan bahwa Perda berada pada urutan akhir dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pembentukan suatu Perda juga harus mengikuti ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU 13/2022.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan terdiri atas 5 (lima) tahapan, yaitu Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan /Pengesahan, dan terakhir yaitu Pengundangan. Perda sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan juga harus melewati kelima tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Akan tetapi permasalahan yang sering kali dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara (Pemb. Kukar), yaitu pada perencanaan yang merupakan awal dari seluruh tahapan pembentukan suatu Perda.

Walaupun telah ada ketentuan dalam UU 13/2022 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri 120/2018) yang mengatur mengenai bagaimana menyusun suatu

KEPUTUSAN

perencanaan penyusunan atau pembentukan Perda, tetapi masih belum terdapat kesepahaman atau keseragaman pemahaman bagaimana penyusunan perencanaan suatu Perda sebaiknya dilakukan.

Dalam praktiknya masih menemui berbagai kendala dan permasalahan, diantaranya: Propemperda belum sepenuhnya didasarkan pada skala prioritas; dokumen Propemperda hanya sebatas daftar judul rancangan Perda yang belum secara optimal dilandasi kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan Perda. Hal lainnya ditemukan fakta bahwa selama beberapa tahun ini di Kab. Kukar belum lagi mempunyai Perda khusus yang didalamnya mengatur mengenai materi Propemperda, selain itu pernah terjadi ada beberapa rancangan Perda yang ditarik kembali oleh Bupati. Kejadian-kejadian tersebut terjadi karena ketidakjelasan ketentuan Propemperda yang berlaku di Kabupaten

Kukar, hal itu berakibat ketidakkonsistenan pelaksanaan

Propemperda yang telah ditetapkan sehingga mempengaruhi Propemperda tahun berikutnya.¹

Sebagaimana disebutkan dalam ketentuan UU 13/2022 dan Permendagri 120/2018 tahapan perencanaan pembentukan suatu Raperda diawali dengan penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Propemperda inilah yang akan menjadi

¹ Penyusunan dan penetapan Propemperda mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan Perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan Perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya (Pasal 15 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah).

KEPUTUSAN

acuan bagi Pemda dan DPRD dalam menentukan judul-judul Raperda yang menjadi acuan untuk dibahas, dan

selanjutnya ditetapkan menjadi Perda pada tahun berjalan.

Istilah Propemperda tidak ditemukan dalam UU 13/2022 dan tetapi, disebutkan sebagai Program Legislasi Daerah (Prolegda). Prolegda dalam UU 13/2022 diterangkan sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.² Sedangkan apabila kita lihat pada Permendagri 120/2018, disebutkan sebagai Program Legislasi Daerah (Prolegda) adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.³

Penyusunan Propemperda inilah yang menjadi permasalahan bagi Pemda maupun DPRD mengenai bagaimana tata cara atau metode yang paling tepat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi mengadaptasi kondisi Kutai Kartanegara, sehingga penyusunan Propemperda di Kab. Kukar menjadi lebih relevan dan dapat dilaksanakan dengan baik, tidak hanya menyusun panduan tetapi tidak dapat dilaksanakan.

Akan tetapi, tidak hanya pertimbangan tersebut, adanya pendelegasian dari Permendagri 120/2018 dalam Pasal 16 ayat (3) menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda Provinsi diatur dalam Perda Provinsi. Hal ini berlaku *mutatis mutandis* terhadap ketentuan pada

² Lihat ketentuan Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³ Lihat ketentuan Pasal 1 Angka 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

KEPUTUSAN

Penyusunan Propemperda Kabupaten/Kota. Dengan demikian, Pemkab dan DPRD terikat dengan kewajiban membentuk Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda.

Walaupun Kabupaten Kutai Kartanegara pada tahun 2019 telah memiliki Perda Nomor 4 Tahun 2019 (Perda 4/2019) tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, tetapi dengan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang diubah dengan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka materi muatan atau substansi dalam Perda 4/2019 juga harus disesuaikan dengan perubahan tersebut.

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana telah disampaikan diatas memperkuat alasan bagi DPRD Kab. Kukar untuk menginisiasi dibentuknya Raperda tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dengan adanya Naskah

Akademik tentang Raperda tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, maka merupakan tahap awal dan permulaan yang sangat tepat untuk selanjutnya dapat diajukan dalam Propemperda tahun 2024 sebagai salah satu Raperda penting yang dapat segera dibahas dan ditetapkan pada tahun

2024.

B. Identifikasi Masalah

Permasalahan apa yang dihadapi Pemerintah

KEPUTUSAN

Kabupaten Kutai Kartanegara dalam pelaksanaan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah ini nantinya akan dilakukan identifikasi permasalahan terhadap pengaturan tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, oleh karena itu rumusan permasalahannya sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam menyusun Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah?
2. Mengapa diperlukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai dasar pemecahan masalah ?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

Tujuan dari disusunnya Naskah Akademik ini adalah:

KEPUTUSAN

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan atau penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah serta cara mengatasi permasalahan tersebut.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan
Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Adapun kegunaan dari Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademis pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian, sehingga kegiatan penelitian dimaksud dilakukan dengan menggunakan metode penelitian tertentu yang berbasis pada metode penelitian hukum.

KEPUTUSAN

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam menyusun Naskah akademik ini adalah metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, dokumen hukum lainnya, hasil penelitian, hasil kajian atau referensi lainnya. Metode yuridis normatif ini juga dilengkapi dengan wawancara, dan rapat dengar pendapat dengan langkah-langkah strategis yang

meliputi:

- a. menganalisis berbagai Peraturan Perundang-undangan (tinjauan legislasi) yang berkaitan dengan Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- b. melakukan tinjauan akademis melalui diskusi dan melaksanakan pertemuan-pertemuan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat dan pejabat terkait;
- c. merumuskan dan mengkaji persoalan krusial dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah sehingga memperoleh kesepakatan diantara stakeholder yang kepentingannya terkait dengan substansi Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah;

KEPUTUSAN

- d. melakukan sosialisasi dalam rangka untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang pentingnya peraturan mengenai Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- e. menganalisa informasi dan aspirasi yang berkembang dari berbagai instansi/lembaga terkait dan tinjauan teknis/ dan seluruh pihak yang berkepentingan dengan Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- f. merumuskan dan menyusun dalam bentuk diskriptif analisis serta menuangkannya dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah.

2. Jenis dan Sumber Data

Sebagaimana dikemukakan bahwa pendekatan penelitian ini adalah yuridis normatif maka data utama yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder yaitu data digunakan untuk mendukung dan melengkapi data primer yang berhubungan dengan masalah Penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam Penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan 3 (tiga) cara yaitu sebagai berikut:

KEPUTUSAN

1. Studi Kepustakaan,
Studi Kepustakaan yaitu suatu bentuk pengumpulan data dengan cara membaca buku literatur, penelitian terdahulu, dan membaca dokumen, peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara yang berhubungan dengan obyek penelitian.

2. Wawancara

Wawancara merupakan proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan antara dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan.

4. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses pengumpulan dan pengolahan data dalam mengelola data kedalam pola, kategori, satuan uraian dasar sehingga dengan analisis data akan menguraikan dan memecahkan masalah yang diteliti berdasarkan data yang diperoleh. Dalam penelitian ini digunakan teknik analisis kualitatif.

Dalam menggunakan analisis kualitatif, maka interpretasi terhadap apa yang ditentukan dan dirumuskan kesimpulan akhir menggunakan logika atau penalaran sistematis.

KEPUTUSAN