

PENJELASAN
ATAS
PERATURAN DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR
NOMOR 1 TAHUN 2013
TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

I. UMUM

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing tingkatan pemerintahan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi atau desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya. Tujuannya, untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan dan pendemokrasian pemerintahan. Serta untuk mengikutsertakan rakyat bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 5 mengartikan otonomi daerah sebagai hak, kewenangan dan kewajiban daerah otonom untuk menjalankan urusan daerah yang menjadi kewenangan. Dengan konsep tersebut bermakna bahwa otonomi daerah memiliki unsur kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) untuk bertindak dan mengatur, namun bukan kemerdekaan (*independence/ onafhankelijkheid*), karena selain adanya hak dan kewenangan, ada juga kewajiban daerah otonom. Kewajiban tersebut diantaranya adalah koordinasi dan pengawasan setiap kebijakan daerah otonom oleh pemerintah pusat. Hal tersebut merupakan konsekuensi bahwa otonomi daerah merupakan sub sistem dari negara kesatuan.

Dalam konsep otonomi daerah maupun daerah otonom terkandung wewenang (fungsi) mengatur (*regelend*) dan mengurus (*bestuur*). Dari segi hukum, mengatur berarti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum dan biasanya bersifat abstrak (tidak mengenai hal dan keadaan yang konkret), sedangkan mengurus berarti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku individual dan bersifat konkret. Secara materiil, mengurus dapat berupa memberikan pelayanan kepada orang atau badan tertentu dan/atau melakukan pembangunan proyek-proyek tertentu (secara konkret dan kasustik), dalam tulisan ini pengertian mengurus dibatasi pada pengertian hukum saja. Untuk melaksanakan penyelenggaraan otonomi daerah maka pemerintahan daerah provinsi maupun kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda). Pembentukan Perda merupakan sarana pelaksanaan terhadap adanya otonomi daerah dan tugas

pembantuan

pembantuan. Oleh karena itu dengan adanya otonomi daerah, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk Perda yang berfungsi sebagai norma hukum dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kewenangan daerah untuk membentuk Perda telah diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah. Ketentuan tentang kewenangan daerah dalam membentuk Perda antara lain diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dalam Pasal 38 maupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga dirumuskan dalam Pasal 69. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai kewenangan daerah dalam membentuk Perda diatur secara khusus dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Pembentukan Perda merupakan salah satu hak pemerintah daerah untuk menjalankan otonomi daerah. Sehingga otonomi daerah mempunyai dua arti yakni kewenangan mengurus (*bestuur*) dan kewenangan mengatur (*regelende*). Oleh karena itu, kewenangan pembentukan suatu Perda merupakan kewenangan atribusi yang berasal langsung dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya bahwa kewenangan pembentukan Perda merupakan kewenangan yang melekat pada pemerintahan daerah. Perda merupakan konsekuensi langsung dari adanya otonomi daerah. Melalui Perda, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk NSPK (norma, standar, prosedur, dan ketentuan) yang berfungsi sebagai dasar untuk melakukan urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah baik urusan wajib maupun urusan pilihan. NSPK yang diwujudkan dalam Perda merupakan produk hukum yang bersifat kedaerahan atau lokal. Sehingga NSPK yang ada dalam Perda tersebut juga mempunyai batas-batasan baik secara kewilayahan dan kekuatan mengikat. Penetapan Perda merupakan kewenangan atribusi pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pembentukan Perda oleh pemerintahan daerah pada dasarnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan dasar Undang-Undang tersebut, Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Timur telah membentuk Perda Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur. Perda tersebut dijadikan pedoman prosedur pembentukan Perda di Provinsi Jawa Timur. Namun pada tahun 2011, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penggantian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut telah membawa perubahan mendasar di dalam pembentukan Perda baik secara

substansi

substansi maupun prosedur. Perubahan tersebut akan berimplikasi terhadap materi yang telah diatur dalam Perda No. 2 Tahun 2011. Karenanya, materi muatan Perda Nomor 2 Tahun 2011 yang mengatur substansi dan prosedur pembentukan Perda Provinsi Jawa Timur sehingga harus disesuaikan dengan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Dengan dasar pertimbangan di atas dan untuk menjaga keberlakuan normatif suatu Perda, dibutuhkan penggantian Perda Nomor 2 Tahun 2011 dengan Perda yang baru. Sehingga Perda tentang pembentukan Perda Provinsi Jawa Timur dapat sesuai dengan ketentuan mengenai tata cara pembentukan Perda yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Perda ini merupakan penyempurnaan dan penambahan terhadap Perda Nomor 2 Tahun 2011, yaitu antara lain:

1. Pengaturan mengenai tata cara penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD dan Pemerintah Provinsi, termasuk perubahan prolegda, pelaksanaan prolegda dan penegasan mengenai apa yang dimaksud dengan Prolegda kumulatif terbuka serta tata cara pembentukan Raperda yang tidak terdapat dalam Prolegda dan bukan merupakan Prolegda kumulatif terbuka.
2. Pengaturan lebih rigid mengenai tata cara penyusunan Raperda di Lingkungan DPRD dan Pemerintah Provinsi, seperti adanya pembentuk tim penyusunan Perda di lingkungan Pemerintah Provinsi.
3. Pengaturan lebih rigid mengenai mekanisme pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda di Lingkungan DPRD dan Pemerintah Provinsi. Di lingkungan DPRD, mekanisme pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda akan berbeda dengan mekanisme sebelumnya.
4. Pengaturan mengenai penyampaian draft rancangan Perda inisiatif DPRD oleh Pimpinan DPRD kepada pimpinan fraksi, pimpinan komisi dan seluruh anggota DPRD 7 hari sebelum dilakukannya rapat paripurna penyampaian nota penjelasan oleh pengusul. Hal ini dimaksudkan agar seluruh fraksi maupun anggota DPRD dapat mengetahui jangkauan dan materi muatan Raperda lebih dahulu sebelum adanya penjelasan dari pengusul.
5. Pengaturan lebih rigid mengenai proses dan mekanisme persandingan suatu Raperda. Ketentuan ini dimaksudkan agar tidak terjadinya perbedaan penafsiran antara DPRD dan Pemerintah Provinsi terhadap suatu Raperda yang dapat atau tidak dapat dipersandingkan.
6. Pengaturan mengenai tim atau komisi pembahas Raperda dari DPRD dan tim pembahas Raperda dari Pemerintah Provinsi.
7. Pengaturan lebih rigid mengenai mekanisme penarikan kembali suatu Rancangan Perda.

8. Pengaturan

8. Pengaturan mengenai kajian terhadap suatu Perda yang telah ditetapkan yang akan dilakukan oleh Balegda bersama dengan Biro Hukum. Kajian tersebut dilakukan untuk mengetahui keberlakuan dan/atau ketidakberlakuan dan/atau efektivitas Perda yang telah ditetapkan. Hasil kajian Perda tersebut nantinya akan disampaikan kepada pimpinan DPRD untuk dilaporkan dalam sidang paripurna DPRD.
9. Pengaturan mengenai pembahasan suatu Raperda di lingkungan DPRD dapat dilakukan oleh komisi, gabungan komisi, Balegda atau Panitia Khusus dengan memperhatikan substansi atau materi muatan dari suatu Rancangan Perda yang akan dibahas.
10. Pengaturan mengenai amanat kepada DPRD dan Gubernur untuk mengatur lebih lanjut beberapa ketentuan mengenai proses pembentukan Perda dalam Peraturan DPRD dan Peraturan Gubernur sebagai aturan atau pedoman internal bagi DPRD dan Gubernur dalam menyusun Perda.
11. Penghapusan ketentuan mengenai tahapan pendapat akhir fraksi dalam pembicaraan tingkat I. Pendapat fraksi menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari laporan pimpinan Komisi/gabungan komisi/panitia khusus atau Balegda sebagai pembahas suatu Raperda disamping laporan mengenai hasil pembahasan dan hasil penyelarasan yang masuk dalam pembicaraan tingkat II.

Secara umum Perda ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas dan materi muatan Perda; tahapan pembentukan dan teknik penyusunan Perda; Perencanaan Perda; Penyusunan Perda; pembahasan Perda; penyelarasan rancangan Perda; pengesahan atau penetapan Perda; pengundangan; evaluasi dan klarifikasi; penyebarluasan; kajian; ketentuan mengenai peraturan pelaksanaan Perda; partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda; pembiayaan pembentukan Perda; dan ketentuan lain-lain yang memuat tata cara penulisan dan pencetakan Perda dan Peraturan Gubernur dengan cara khusus, keikutsertaan perancang perundang-undangan, peneliti dan tenaga ahli serta pedoman bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas

Pasal 2

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "asas kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Huruf b

Huruf b

Yang dimaksud dengan "asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Daerah harus dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur. Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh pejabat yang tidak berwenang.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Daerah harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan "asas dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Daerah harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Daerah tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap Peraturan Daerah dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf f

Yang dimaksud dengan "asas kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap Peraturan Daerah harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Huruf g

Yang dimaksud dengan "asas keterbukaan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Daerah mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Daerah.