

**PELAKSANAAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KOTA
YOGYAKARTA**



Disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar sarjana pada
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Disusun Oleh :

Nama : Heri Fikry Saptoto

NIM : 20080610065

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

2012

HALAMAN PERSETUJUAN

**PELAKSANAAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KOTA
YOGYAKARTA**

Diajukan Oleh:

Nama : Heri Fikry Saptoto

NIM :20080610065

Telah Disetujui oleh Dosen Pembimbing pada tanggal 18 Desember 2012.

Mengetahui,

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II

Anang Sya'roni, SH.,M.Hum.

NIP: 195205051984031001

Septi Nur Wijayanti,S.H.,M.H.

NIK: 153 029

HALAMAN PENGESAHAN

**PELAKSANAAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KOTA
YOGYAKARTA**

SKRIPSI

Telah dipertahankan dan disahkan dihadapan tim Penguji
pada tanggal 18 Desember 2012 :

Ketua Penguji

Nanik Prasetyoningsih.S.H.,M.H
NIK: 153 043

Anggota I

Anggota II

Anang Sya'roni, S.H.,M.Hum.
NIP: 195205051984031001

Septi Nur Wijayanti,S.H.,M.H.
NIK: 153 029

Mengesahkan
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

H.M.Endrio Susila S.H.,MCL
NIK 153.042

MOTTO

“...Allah akan mengangkat orang-orang yang beriman
diantara Kamu dan orang-orang yang diberi
ilmu pengetahuan beberapa derajat...”

(QS. AL Mujaadalah : 11)

“Tuntutlah ilmu dan belajarlah (untuk ilmu)
ketenangan dan kehormatan diri,
dan bersikaplah rendah hati
kepada orang yang mengajar kamu.”

(HR.Ath-Thabrani)

Success is a Journey, not a destination....

Sukses adalah perjalanan, bukan tujuan

(Ben Sweetland)

HALAMAN PERSEMBAHAN

SKRIPSI INI KUPERSEMBAHKAN UNTUK :

- ❖ Ayah dan Ibuku tercinta (Bp.Haryanto dan Ibu Sulistiati).
- ❖ Kakak-kakaku yang Mas Acep dan keluarga, Mas Erik, seluruh keluarga besar Rio Projo Suyadi, dan seluruh keluarga besar Suyono.
- ❖ Alamaterku.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmannirrahim

Assamualaikum Wr. Wb

Puji Syukur kehadiran Allah SWT atas segala limpahan rahmat, taufik serta hidayah-Nya serta salawat dan salam kepada Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umat Islam menuju jalan yang diridhoi oleh Allah SWT.

Semoga dengan terselesaikannya tugas skripsi yang berjudul “PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KOTA YOGYAKARTA” dapat diridhoi oleh Allah SWT selain juga disusun dalam rangka sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan, bimbingan, dorongan serta doa dari semua pihak, tulisan ini tidak akan bisa penulis selesaikan. Oleh karena itu selain kata syukur kepada Allah SWT dengan kerendahan hati, ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Ayah dan Ibuku tercinta Bapak Haryanto dan Ibu Sulistiati yang selalu memberikan doa, motivasi, dan nasehat yang sangat berharga bagi penulis.
2. Kakak-kakakku Mas Acep, Mbak Vina, dan Mas Erik dan keponakanku Ibam terima kasih atas dukungannya.
3. Bapak H.M.Endrio Susila S.H.,MCL selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

4. Bapak Anang Sya'roni, S.H.,M.Hum selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan arahan dalam menyusun skripsi.
5. Ibu Septi Nur Wijayanti,S.H.,M.H selaku Dosen Pembimbing II yang telah membimbing untuk dapat menyusun skripsi.
6. Bapak Nur Ichsanto Anwar.SH selaku Ka.Sub.Bag. Perundang-undangan Sekretariat Dewan kota Yogyakarta yang telah bersedia menjadi narasumber.
7. Bapak Taufik Ismail selaku Staff Bagian Hukum kota Yogyakarta yang juga telah bersedia menjadi narasumber.
8. Seluruh Dosen serta karyawan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta yang telah membagikan ilmu-ilmunya serta telah banyak membantu sewaktu masa kuliah.
9. Teman-teman Fakultas Hukum khususnya Angkatan 2008 dan juga seluruh teman yang membantu dalam penulisan Skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna untuk itu mohon masukan semua pihak demi kesempurnaan Skripsi ini. Penulis berharap tulisan ini mampu memberikan pengetahuan kepada pembaca mengenai pembentukan peraturan daerah khususnya di kota Yogyakarta. Semoga tulisan ini mampu bermanfaat dikemudian hari. Amin.

Yogyakarta, 2012

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA TENTANG PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA	7
A. Pengertian Peraturan Perundang-undangan.	7
B. Sejarah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.....	15
C. Aturan-Aturan Hukum Yang Mengatur Tentang Peraturan Perundang- undangan	20
D. Tentang Peraturan Daerah.....	30
E. Fungsi Peraturan Daerah.	36

BAB III METODE PENELITIAN	38
A. Jenis Penelitian	38
B. Teknik dan Alat Pengumpulan Data	39
C. Subyek Penelitian	40
D. Alat Pengumpul Data	40
E. Cara Pengolahan Data	41
F. Teknik Analisis Data	41
 BAB IV PELAKSANAAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KOTA YOGYAKARTA	 42
A. Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah di kota Yogyakarta.	42
1. Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menurut Undang- undang nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.	44
2. Pembentukan Peraturan Daerah di kota Yogyakarta	58
B. Permasalahan dalam pembentukan peraturan daerah di kota Yogyakarta dan tindak lanjutnya.	73
 BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	 82
A. Kesimpulan	82
B. Saran	84

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Menurut Pasal 1 ayat 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Hal ini menjelaskan bahwa Peraturan Daerah merupakan peraturan yang dikeluarkan oleh Legislatif dengan persetujuan Eksekutif di tingkat daerah Kabupaten/Kota yang dilakukan dengan membentuk program legislasi daerah yang selanjutnya disebut prolegda, berguna sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pembentukan Peraturan Daerah terdapat tata cara dan prosedur yang harus ditaati agar tidak terjadi permasalahan oleh karena itu dalam pembentukan Peraturan Daerah

harus menaati Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang menggantikan Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar dapat membuat Peraturan Daerah yang baik dan supaya tidak muncul permasalahan.¹ Fakta yang ada dilapangan mengenai adanya permasalahan yang muncul dalam pembentukan perda menurut artikel dari Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia yang ditulis oleh Wahiddudin Adams bahwa telah terjadi berbagai macam permasalahan yang ada pada pembentukan Peraturan Daerah. Baik itu merupakan permasalahan teknik penyusunannya (formiil) maupun dari substansinya (materiil), banyak terjadi permasalahan dalam perancangan Peraturan Daerah, untuk itu di bawah ini dijelaskan permasalahan yang ada berdasarkan data yang ada di lapangan adalah sebagai berikut ;

“Dari segi teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia terhadap Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang ditetapkan pada tahun 2004 dan tahun 2008, yaitu:

Tahun 2004 : 335 Perda (33 Provinsi)

Tahun 2005 : 298 Perda (33 Kab/Kota)

Tahun 2006 : 543 Perda (50 Kab/Kota)

¹ Saptomo, Ade, 2010, *Hukum dan Kearifan Lokal*, Jakarta, PT Grasindo, hlm 4

Tahun 2007 : 429 Perda (33 Kab/Kota)

Tahun 2008 : 274 Perda (25 Kab/Kota)

Jumlah : 1879 Perda, diperoleh data bahwa sebagian besar Peraturan Daerah dalam penyusunannya belum mengikuti teknik penyusunan Peraturan Perundang-un dangan sebagaimana diatur dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.²

Adapun Peraturan Daerah yang belum mengikuti teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan atau secara formal adalah bermacam-macam, seperti contoh; berupa Judul Peraturan Daerah dirumuskan tidak sesuai atau tidak mencerminkan materi Peraturan Daerah yang dibentuk dan Judul Peraturan Daerah ditulis dengan menggunakan akronim. Setelah permasalahan judul ada pula permasalahan pada Pembukaan yang meliputi, konsiderans, dasar hukum, dan Diktum yang tidak sesuai dengan yang ada pada Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu Permasalahan juga terjadi pula pada Batang Tubuh, Penutup, Penjelasan, Pendelegasian kewenangan. Selanjutnya permasalahan yang muncul pada pembentukan Peraturan Daerah pada aspek substansinya atau secara materiil yaitu isinya dapat menghambat/mempengaruhi investasi, karena tumpang tindih dengan pajak yang berlaku di Provinsi atau dengan pungutan lain di Kabupaten dan Kota bahkan dengan pajak pusat, seperti Pajak Bumi dan Bangunan serta Pajak Pertambahan Nilai. Lalu objek Retribusi diperluas sepihak oleh Pemda, objek

² Wahiddudin Adams, “Peta Permasalahan dalam Pembentukan Peraturan Daerah dan Upaya Fasilitasi Perancangan Perda”, *HTN dan PUU*, 25 (11 Februari 2010), hlm 5.

pungutan tidak layak dikenakan retribusi, memberlakukan pungutan sebagai sumbangan yang berlaku terus menerus dan bersifat pajak, pungutan diterapkan berdasarkan Surat Keputusan Bupati.

Selain itu juga belum menyatakan secara konkrit kebijakan pelestarian daya dukung lingkungan hidup yaitu; belum berorientasi untuk mencegah terjadinya kerusakan Lingkungan Hidup, belum berorientasi menanggulangi kerusakan Lingkungan Hidup yang sedang berlangsung, juga belum berorientasi memulihkan kondisi Lingkungan Hidup yang mengalami kerusakan, serta belum secara konkrit melakukan pengendalian pencemaran yaitu, mencegah terjadinya pencemaran Lingkungan Hidup, menanggulangi pencemaran yang sedang berlangsung, memulihkan kondisi Lingkungan Hidup yang mengalami pencemaran. Selanjutnya juga belum berorientasi kepada pelayanan publik seperti, belum banyak perda pelayanan publik yang menunjukkan keberpihakan kepada masyarakat khususnya masyarakat miskin dan marjinal, prioritas perda pelayanan publik lebih pada aspek kelembagaan ketimbang aspek pelayanan masyarakat, hampir tidak ada Kab/Kota yang memiliki perda khusus mengatur esensi pelayanan publik meskipun di beberapa daerah sudah mulai diundangkan perda tentang kesehatan seperti jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat dan kesehatan gratis, masih berorientasi pada pungutan yang terlihat dalam isi bahkan judul perda (misalkan perda tentang retribusi kesehatan). Dan juga yang terakhir belum diserapnya nilai-nilai HAM.³

³*Ibid.*, hlm 3

Dari permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan maka Kota Yogyakarta yang juga mempunyai wewenang untuk membuat Peraturan Daerah yang berada pada tingkat Kabupaten/Kota. Oleh karena itu perlu adanya solusi untuk dapat menyelesaikan permasalahan ini khususnya yang ada di Kota Yogyakarta, sebagai salah satu Daerah yang berhak mengeluarkan Peraturan Daerah sesuai Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah teruraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- A. Bagaimanakah pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta?.
- B. Apakah faktor penghambat yang ada pada pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta, dan upaya apa saja yang dilakukan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta?.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.

1. Tujuan Penelitian.

Tujuan penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui dan mengkaji lebih lanjut mengenai Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta.
- b. Untuk mengetahui faktor penghambat yang ada pada pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta, dan upaya apa saja yang dilakukan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta.

2. Manfaat Penelitian.

Manfaat dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk dapat menambah ilmu pengetahuan hukum tata negara khususnya *legal drafting*.
- b. Penelitian ini juga bermanfaat untuk sumbangan pikiran untuk membangun jika terjadi permasalahan mengenai faktor penghambat dikemudian hari pada Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta dan upaya yang dapat dilakukan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta.