

**PROBLEMATIKA PENYUSUNAN PROGRAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH
(PROBLEMS ON FORMING LOCAL REGULATIONS PROGRAMS)**

Eka N.A.M. Sihombing

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumatera Utara

Jalan Putri Hijau No. 4 Medan, Sumatera Utara, Indonesia

Telp./Fax : 061-4521217, 4528954

e-mail: ekahombing@gmail.com

(Naskah diterima 30/08/2016, direvisi 26/09/2016, disetujui 29/09/2016)

Abstrak

Program Pembentukan Perda merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah. Walaupun tahapan maupun mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun dalam praktiknya, timbul berbagai permasalahan, diantaranya: penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah belum didasarkan pada skala prioritas; program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dipertimbangkan untuk melakukan perubahan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan program pembentukan Perda, agar mengharuskan keberadaan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik pada saat penyusunan program pembentukan perda, sehingga dapat dilihat urgensi dan seberapa prioritas suatu permasalahan diatur dalam suatu perda.

Kata Kunci : Problematika; Program Pembentukan Perda

Abstract

The Local Regulation Forming program is an instrument that includes legal planning mechanism in order to be consistent and reach some goals, an ideal underlying law in accordance with the direction of regional development. Although the stages and mechanism of the Local Regulation Forming program have been established in various laws and regulations, but in practice, arise various problems, including: preparation of the Local Regulation Forming program is not based on a scale of priorities; the Local Regulation Forming program only lists the title of the local regulation draft regulation based on the areas without in-depth study as outlined in both the description, explanation or academic draft of the local regulations. To overcome these problems, it needs to make changes to various laws and regulations relating to the Local Regulation Forming program, that requires the presence of an explanation or information and/or an academic draft at the time of preparation of the Local Regulation Forming program, so that it can be seen how the urgency and priority of a problem set in a local regulation.

Keyword : The Local Regulation Forming program, problems.

A. Pendahuluan

Sejak runtuhnya Orde Baru, gelombang reformasi telah mengubah format politik dan sistem pemerintahan di Tanah Air. Kewenangan pemerintahan yang tadinya sangat terpusat di Jakarta kini semakin terdistribusi ke pemerintahan di daerah-daerah berdasarkan asas desentralisasi. Menurut Hari Sabarno¹ pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam 2 (dua) nilai dasar, yaitu: nilai unitaris dan

nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain didalamnya yang bersifat negara artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan negara tidak akan terbagi diantara kesatuan pemerintahan.² Sementara itu, nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi.³

¹ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta : Sinar Grafika, Cet. I, September 2007), hlm. 3.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

Secara esensial, dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat 2 (dua) elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan.⁴ Dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, Pemerintah Daerah diberikan hak untuk menetapkan peraturan daerah dan produk hukum daerah lainnya.

Pembentukan peraturan daerah (perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵ Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.⁶ Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas. Agar pembentukan perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan,

proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh organ pembentuk perda adalah proses perencanaan, pada proses ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya. Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan keberlakuan suatu perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis yang biasanya dituangkan dalam suatu penjelasan atau keterangan atau Naskah akademik,⁷ yang untuk selanjutnya dimuat dalam Program Legislasi Daerah⁸/ Program Pembentukan Peraturan Daerah. Walaupun tahapan maupun mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan,⁹ namun dalam praktiknya, timbul berbagai permasalahan, diantaranya :¹⁰

- a. penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah belum didasarkan pada skala prioritas;
- b. program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah;

4 *Ibid.*

5 Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa: "*Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.*"

6 Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, (Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 No.4 Desember 2014), hlm. 427.

7 Lebih lanjut dapat dilihat dalam Pasal 56 dan Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

8 Berdasarkan Ketentuan Pasal 403 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah: "*Semua ketentuan mengenai program legislasi daerah dan badan legislasi daerah yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku harus dibaca dan dimaknai sebagai **program pembentukan Perda** dan badan pembentukan Perda, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini*". Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak diketemukan definisi dari Program Pembentukan Peraturan Daerah, dengan demikian definisi Program Pembentukan Perda harus merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa: "*Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.*"

9 Pengaturan mengenai Tata cara penyusunan Prolegda/Program Pembentukan Perda dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

10 Berbagai permasalahan yang diuraikan didasarkan pada pengalaman penulis selama bertugas sebagai perancang peraturan perundang-undangan pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumatera Utara sejak Tahun 2011 sampai dengan sekarang.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka lebih lanjut akan diuraikan problematika dalam penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang dilakukan dengan menganalisis permasalahan dengan menggunakan azas-azas hukum dan prinsip-prinsip hukum. Peneliti ingin melihat sejauh mana ketentuan-ketentuan hukum yang menjadi dasar dan landasan bagi permasalahan yang sedang dibahas dengan melakukan studi kepustakaan (*Library Research*).

Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan (menggambarkan) tentang fakta dan kondisi atau gejala yang menjadi objek penelitian, setelah itu dilakukan telaah secara kritis, dalam arti memberikan penjelasan-penjelasan atas fakta atau gejala tersebut, baik dalam kerangka sistematisasi atau sinkronisasi, dengan berdasarkan pada aspek yuridis dengan demikian akan menjawab permasalahan yang menjadi objek penelitian.

Di dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai *issue* permasalahan yang sedang dicari jawabannya. Penelitian ini sendiri akan menggunakan metode pendekatan normatif atau pendekatan peraturan (*statute approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan permasalahan yang menjadi objek penelitian ini. Pendekatan normatif dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan yang merupakan objek permasalahan dalam penelitian yaitu untuk meninjau dasar dan prinsip hukum mengenai pembentukan Peraturan Daerah yang baik. Pengumpulan data ditempuh dengan

melakukan studi dokumen dan sebagai data pendukung dilakukan dialog dengan pihak yang terkait, dalam hal ini peneliti melakukan dialog dengan Biro Hukum Provinsi dan Bagian Hukum Kabupaten/Kota di Sumatera Utara.

B. Pembahasan

B.1. Pembentukan perda sebagai manifestasi penyelenggaraan otonomi daerah.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar peraturan perundang-undangan¹¹ mengatur tentang kewenangan daerah untuk menetapkan perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, dalam Pasal 18 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹² Lebih lanjut Pasal 18 ayat (6) menegaskan pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.¹³

Berlakunya prinsip otonomi dalam negara Indonesia yang membagi kewenangan antara pusat dan daerah diharapkan segala urusan baik yang bersifat wajib ataupun pilihan dapat dilaksanakan sesuai dengan kewenangan masing-masing yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan daerah dalam pelaksanaan otonomi ini telah diisyaratkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di dalam penjelasan umum disebutkan bahwa daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk

11 Dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan **hukum dasar** dalam Peraturan Perundang-undangan. Yang dimaksud dengan "hukum dasar" adalah norma dasar bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

12 Setiap Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten/kota itu mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dapat ditafsirkan bahwa basis otonomi itu ditetapkan bukan hanya di tingkat kabupaten dan kota, tetapi juga di tingkat provinsi. Dengan demikian struktur pemerintahan berdasarkan ketentuan ini terdiri atas tiga tingkatan yang masing-masing mempunyai otonominya sendiri-sendiri, yaitu pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Komentor Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 58.

13 Pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain, seperti Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. *Ibid*.

mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.¹⁴

Urusan pemerintahan dibagi atas tiga antara lain, urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan yang konkuren adalah urusan pemerinthan yang dibagi antara pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren ini dibagi antara lain yang bersifat wajib dan pilihan untuk dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dalam bentuk perda. Situasi ini membuat perda makin mempunyai kedudukan yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara atau dengan kata lain peran perda dalam melaksanakan urusan pemerintahan menjadi sangat besar. Kedudukan yang strategis dari perda dalam menjalankan urusan pemerintahan dapat menjadi baik jika pembentukan perda tersebut dilakukan dengan baik dan menjadi bumerang jika dilakukan dengan tidak baik.¹⁵ Selain mempunyai kedudukan yang strategis, peraturan daerah juga mempunyai berbagai fungsi yaitu:¹⁶

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, peraturan daerah tunduk pada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian peraturan daerah tidak boleh bertentangan

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Selain mempunyai kedudukan strategis dan berbagai fungsi, peraturan daerah juga mempunyai materi muatan tersendiri, menurut Soehino materi yang dapat diatur dalam Peraturan Daerah meliputi:¹⁷

1. Materi-materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak daerah dan retribusi daerah;
2. Materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan dan kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana;
3. Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya penetapan garis sepadan;
4. Materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang sedrajat dan tingkatannya lebih tinggi, harus diatur dengan peraturan daerah.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 236 menentukan bahwa materi muatan perda adalah sebagai berikut:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan

14 Lihat penjelasan UU Nomor 23 Tahun 2014.

15 Rudy Hendra Pakpahan, *Pengujian Perda Oleh Lembaga Eksekutif dan Yudikatif*, tesis, Universitas Sumatera Utara, hlm. 5.

16 Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Edisi Kelima, Jakarta, 2011, hlm. 9.

17 Soehino, *Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 8.

- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan daerah merupakan manifestasi kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah untuk menjalankan hak dan kewajibannya.¹⁸ Dalam pembentukannya telah ditetapkan serangkaian asas meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan serta keterbukaan.¹⁹ Disamping itu juga, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁰ Semua parameter tersebut tentunya bertujuan agar konsep otonomi daerah berjalan pada jalur yang telah ditetapkan, semakin mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat dan yang terpenting tidak mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia.²¹ Untuk itu diperlukan perencanaan yang matang agar parameter dimaksud terakomodir dalam proses pembentukan perda maupun materi muatan perda.

B.2.Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Instrumen Perencanaan dan Urgensi Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Tahapan perencanaan merupakan kunci awal menuju keberhasilan pencapaian tujuan yang diinginkan. Menurut Solly Lubis Perencanaan adalah bagian dari subsistem dari sistem pengelolaan (manajemen), kekhususan sifat perencanaan ialah dominannya fungsi perencanaan untuk keberhasilan keseluruhan manajemen. Menurut pandangan politis strategis,

jika keseluruhan manajemen mempunyai nilai strategis, sendirinya perencanaan sebagai bagiannya tentunya juga mempunyai sifat dan makna strategis.²² Sebaliknya, jika perencanaan sebagai langkah awal manajemen bernilai strategis, besar harapan bahwa keseluruhan manajemen akan bernilai strategis.²³ Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia.²⁴

Dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan telah ditetapkan tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memenuhi aspek formal, pengabaian terhadap tahapan-tahapan yang telah ditetapkan dapat mengakibatkan suatu peraturan perundang-undangan cacat secara formil. Tahapan Perencanaan merupakan tahapan awal dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.²⁵ Program Pembentukan Peraturan Daerah/Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan

18 Eka NAM Sihombing, Menggagas Peraturan Daerah Aspiratif, dalam M.Solly Lubis, *Paradigma Kebijakan Hukum Reformasi*, Sofmedia, Jakarta, hlm. 189.

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Edisi 2, Cetakan I, PT. Sofmedia-Jakarta, 2011, hlm. 67.

23 *Ibid.*

24 Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*, PT. Rajagrafindo Persada-Jakarta, 2015, hlm. 24.

25 Lihat juga ketentuan Pasal 32 jo. Pasal 39 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang juga menyebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dilakukan dalam Prolegda.

sistematis.²⁶ Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.²⁷

Hal tersebut menegaskan pula bahwa *Program Pembentukan Perda (sic)/Prolegda* tidak saja sebagai wadah politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum (perda-perda jenis apa saja) yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung kondisi khusus daerah, tetapi juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah.²⁸

Dewasa ini tahu akan masa depannya (*predictable*) adalah kebutuhan bagi masyarakat modern.²⁹ Karena itu, maka sebuah prolegda mempunyai arti yang sangat penting bagi pembentukan produk hukum daerah khususnya dan bagi pembangunan daerah umumnya.³⁰

Menurut Usman, paling tidak terdapat empat alasan mengapa pembentukan peraturan perundang-undangan daerah perlu didasarkan pada Prolegda, yaitu:³¹

- a. agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;
- b. agar Perda sinkron secara vertikal dan horizontal dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. agar pembentukan Perda terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.

- d. agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Apabila dihubungkan dengan konstruksi otonomi daerah, maka secara umum terdapat beberapa alasan esensi program pembentukan peraturan daerah dalam penyusunan Perda, yaitu:³²

Pertama, sarana sinkronisasi dan harmonisasi dengan perencanaan pembangunan daerah. Dalam konstruksi ini, kegiatan pembangunan di daerah sudah terencana melalui RPJMD, Rencana Kerja SKPD sesuai dengan visi dan misi daerah. Oleh sebab itu, program pembentukan peraturan daerah yang disusun setiap tahun anggaran harus mengacu pada perencanaan pembangunan daerah, sehingga norma yang diperlukan untuk mendukung otonomi sejalan dengan arah kebijakan pembangunan daerah.

Kedua, sarana menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat daerah. Dengan adanya program pembentukan peraturan daerah, yang dikaji secara mendalam antara DPRD dan Kepala Daerah diharapkan ada skala prioritas untuk melahirkan Perda yang berupa pemberdayaan (*empowering*) bagi masyarakat daerah sejalan dengan arah kebijakan pembangunan. Dalam praktik seringkali Perda yang dilahirkan lebih dominan bersifat pungutan dan organisasi perangkat daerah, sedangkan Perda yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat adakalanya terabaikan.

Ketiga, sarana meningkatkan sinergi antara DPRD dan Kepala Daerah dalam melahirkan produk hukum, dalam jenis Perda. Sejalan dengan *division of power* yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Perda

26 *terencana* maksudnya perumusan Prolegda disiapkan terlebih dahulu secara baik, misalnya melalui kajian akademik sebagaimana telah diperintahkan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. *Terpadu* maksudnya pembentukan Prolegda dilakukan secara bersama-sama dan bersinergi antara baik dari Pemerintah Daerah maupun DPRD, dengan melibatkan para pemangku kepentingan. *Sistematis* maksudnya pembentukan Prolegda mengikuti ketentuan hukum dan dilakukan menggunakan mekanisme yang sistemik, lihat Yusdiyanto, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah*, dalam *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012*. Lihat juga ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

27 Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Buku Pedoman tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, 2012, hlm. 1. dalam http://bphn.go.id/data/documents/pedoman_penyusunan_prolegda.pdf diakses tanggal 01 Agustus 2016.

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

31 Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Legislasi Volume 11 Nomor 4-Desember 2014, hlm. 427.

32 Marzuki, *Peranan Program Legislasi Daerah/Program Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah*, Makalah disampaikan dalam Bimbingan Teknis Prolegda yang diselenggarakan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara tanggal 23 April 2015 di Medan, hlm. 9.

lahir atas kerjasama antara DPRD dengan Kepala Daerah. Oleh sebab itu program pembentukan peraturan daerah tentu merupakan wujud hubungan kerjasama yang bersifat kemitraan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam membangun daerah berdasarkan “*cheks and balances systems*”, apalagi harus dipahami lahirnya sebuah Perda terkait dengan anggaran, evaluasi atau kajian, penyusunan naskah akademik dan sebagainya.

Keempat, sarana mewujudkan Perda yang baik. Melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah akan dapat *meminimalisir* munculnya Perda yang tumpang tindih atau bermasalah, karena dalam mewujudkan Perda yang didasarkan pada Program Pembentukan Peraturan Daerah, tentu dilakukan melalui pengkajian dan penyelarasan peraturan, apalagi dewasa ini pembentukan Peraturan Daerah harus disertai naskah akademik, sehingga seharusnya Perda yang disusun secara terencana akan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Selain itu menurut AA. Oka Mahendra³³, terdapat beberapa alasan mengapa Prolegda diperlukan dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, yaitu:

- a. untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
- b. untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Perda untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Perda;
- c. untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;

- d. untuk mempercepat proses pembentukan Perda dengan menfokuskan kegiatan menyusun Raperda menurut skala prioritas yang ditetapkan;
- e. menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Perda.

Dari uraian tersebut diatas dapat dikatakan bahwa penyusunan program peraturan daerah merupakan tahapan yang tidak dapat diabaikan. Kelemahan dalam aspek perencanaan merupakan salah satu faktor kegagalan kedayagunaan dan kedayaberlakuan suatu peraturan daerah.

B.3.Mekanisme penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah

Mekanisme Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah secara rinci dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam beberapa ketentuan diatas disebutkan bahwa Program Pembentukan Peraturan Daerah dapat disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD.³⁴

Dalam ketentuan Pasal 11, Pasal 12 jo. Pasal 17 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 menentukan bahwa penyusunan peraturan daerah melalui program pembentukan perda di lingkungan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

- (1) Kepala daerah memerintahkan pimpinan SKPD menyusun Prolegda di lingkungan pemerintah daerah.
- (2) Penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah provinsi dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.

33 AA. Oka Mahendra, Mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 3 No. 1 Tahun 2006.

34 Lihat juga Buku Pedoman tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah yang disusun oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, bahwa dalam pelaksanaan penyusunan prolegda dapat dilakukan melalui 5 (lima) tahapan sebagai berikut:

1. Tahap Inventarisasi
 - a. Inventarisasi usulan Prolegda di lingkungan Pemerintah;
 - b. Inventarisasi usulan Prolegda di lingkungan DPRD
2. Tahap seleksi
 - a. Penyeleksian Usulan Prolegda di lingkungan pemerintah daerah
 - b. Penyeleksian Usulan Prolegda di lingkungan DPRD
3. Tahapan koordinasi antara Pemerintah daerah dan DPRD
4. Tahap Penetapan
5. Tahap penyebarluasan Prolegda

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Buku Pedoman tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, 2012, dalam http://bphn.go.id/data/documents/pedoman_penyusunan_prolegda.pdf diakses tanggal 28 September 2015.

(3) Penyusunan Propemperda dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait yang terdiri atas:

- a. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/ atau
- b. instansi vertikal terkait sesuai dengan:
 - 1) kewenangan;
 - 2) materi muatan; atau
 - 3) Kebutuhan.

(4) Hasil penyusunan Propemperda diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi/ kabupaten/Kota kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah

(5) Kepala Daerah menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan

Demikian juga dengan penyusunan pembentukan peraturan daerah di lingkungan DPRD diatur dalam Pasal 14 yang menyebutkan:

- (1) Penyusunan Propemperda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh Bapemperda.
- (2) Ketentuan mengenai penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi

Dalam Pasal 16 disebutkan bahwa Propemperda antara pemerintah daerah dan DPRD dikoordinasikan oleh DPRD melalui Bapemperda, dan hasil penyusunan tersebut disepakati menjadi propemperda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD untuk ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Memperhatikan pengaturan yang demikian, Badan Pembentukan Peraturan Daerah dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya paling tidak melakukan inventarisasi dan kajian tentang berbagai peraturan daerah yang masih berlaku maupun yang akan dibentuk, melalui kegiatan:³⁵

- a. Menginventarisasi seluruh Perda yang sudah ada untuk disusun melalui klasifikasi sebagai berikut:
 - 1) Perda yang sudah tidak berfungsi sebagai instrumen aturan hukum.

Peraturan Daerah yang demikian perlu diusulkan untuk dicabut dan diganti dengan Perda yang baru.

- 2) Perda yang sebagian materinya sudah tidak sesuai dengan kondisi sosiologis masyarakat atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sehingga Perda yang demikian perlu dilakukan perubahan atau diganti.
 - 3) Perda yang masih berlaku secara efektif.
- b. Peraturan Daerah yang harus dibuat, dengan memperhatikan:
 - 1) Adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, baik undang-undang ataupun peraturan pemerintah
 - 2) Adanya inisiatif dari Anggota DPRD maupun dari Pemerintah Daerah
 - 3) Adanya inisiatif rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari masyarakat yang kemudian disalurkan melalui DPRD.

Berdasarkan inventarisasi yang demikian, maka Badan Pembentukan Peraturan Daerah menyusun rancangan Program Pembentukan Peraturan Daerah selama masa Bakti DPRD, yang kemudian berdasarkan skala prioritas disusun sesuai tahun anggaran. Rancangan dimaksud kemudian dibahas bersama dengan Pemerintah Daerah untuk disepakati, yang kemudian dibahas dalam Rapat Paripurna DPRD untuk memperoleh persetujuan. Meski demikian, dalam hal-hal tertentu dapat terjadi pembentukan Peraturan Daerah diluar Program Legislasi Daerah, disebabkan beberapa hal: ada kebutuhan yang sangat mendesak maupun karena perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk membentuk Peraturan Daerah. Hal ini dapat diperhatikan dalam ketentuan Pasal 239 ayat (5), dan (6) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 menentukan dalam program pembentukan peraturan daerah dapat dimuat *daftar kumulatif terbuka* yang terdiri atas: *akibat putusan Mahkamah Agung dan terkait APBD*. Demikian juga dalam program pembentukan peraturan daerah pada kabupaten/kota, selain terkait dengan putusan Mahkamah Agung dan APBD, dapat memuat

35 Marzuki, *op.cit*, hlm. 7.

program pembentukan peraturan daerah yang berkaitan dengan penataan kecamatan dan desa.

Bahkan dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah menurut Pasal 239 ayat (7) dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar program pembentukan peraturan daerah karena alasan:

- a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan peraturan daerah dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah
- d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk Perda Kabupaten/ Kota, dan
- e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

B.4. Problematika penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah

Meskipun tahapan dan mekanisme penyusunan program pembentukan perda telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan, namun dalam prakteknya masih saja ditemukan berbagai permasalahan sebagaimana telah diuraikan terdahulu. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 jo. Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Prolegda (baca : Program Pembentukan Perda) memuat program pembentukan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota dengan judul rancangan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota, materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya mengenai konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota, yang meliputi: a. Latar belakang dan tujuan penyusunan; b. Sasaran yang ingin diwujudkan;

c. Pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur; dan d. Jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur dimaksud yang telah melalui pengkajian dan penyeselarasan dituangkan dalam naskah akademik. Lebih lanjut ketentuan Pasal 56 ayat (2) jo. Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dan Kepala Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Rumusan tersebut menunjukkan bahwa sudah seharusnya ketika penyusunan program pembentukan perda dilaksanakan, hasil pengkajian dan penyeselarasan dalam bentuk keterangan atau penjelasan dan/atau naskah akademik rancangan perda telah ada terlebih dahulu. Hasil pengkajian dan penyeselarasan ini sangat diperlukan untuk mengetahui logika akademik sejauhmana urgensi suatu permasalahan diatur dalam bentuk perda sehingga ditetapkan menjadi skala prioritas dalam program pembentukan perda, selain itu dalam matriks pengisian program pembentukan perda sebagaimana dimaksud dalam lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 terdapat satu kolom yang berisi apakah suatu rancangan perda disertai Naskah akademik atau disertai dengan keterangan atau penjelasan. Namun, berdasarkan hasil kegiatan inventarisasi, klasifikasi dan penetapan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara ditemukan bahwa program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah.³⁶ Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebelum penetapan Program pembentukan peraturan daerah sulit untuk diimplementasikan di daerah, dikarenakan pembiayaan pembentukan peraturan daerah baru dianggarkan setelah program pembentukan peraturan daerah ditetapkan, padahal proses pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahapan perencanaan yang didahului dengan

³⁶ Laporan Hasil Kegiatan Inventarisasi, Klasifikasi dan Penetapan Peraturan Daerah diselenggarakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara Tahun 2015.

penyusunan penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik dan penetapan program pembentukan peraturan daerah.³⁷ Sehingga setelah program pembentukan perda ditetapkan barulah dimulai pembuatan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik ranperda, dan bahkan terkadang penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dibuat setelah penyusunan draft ranperda, yang akhirnya penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik menyesuaikan draft ranperda bukan sebaliknya.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dipertimbangkan untuk melakukan perubahan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan program pembentukan Perda³⁸ agar mengharuskan keberadaan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik³⁹ pada saat penyusunan program pembentukan perda, sehingga dapat dilihat urgensi dan seberapa prioritas suatu permasalahan diatur dalam suatu perda. Selain itu untuk memudahkan proses pembentukan peraturan daerah sudah sepatutnya penganggaran pembentukan peraturan daerah, terlebih dahulu dialokasikan anggaran untuk pembuatan naskah akademik, dengan demikian pada proses penyusunan program pembentukan peraturan daerah di tahun mendatang tidak mengalami hambatan yang berarti. Adapun parameter untuk prioritas pembuatan penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik dapat dipedomani sebagai berikut:

- a. perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.,

C. Penutup

Berdasarkan uraian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa *Program Pembentukan Perda* merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah. Walaupun tahapan maupun mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun dalam praktiknya, timbul berbagai permasalahan, diantaranya: penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah belum didasarkan pada skala prioritas; program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dipertimbangkan untuk melakukan perubahan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan program pembentukan Perda, agar mengharuskan keberadaan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik pada saat penyusunan program pembentukan perda, sehingga dapat dilihat urgensi dan seberapa prioritas suatu permasalahan diatur dalam suatu perda. Selain itu untuk memudahkan proses pembentukan peraturan daerah sudah sepatutnya penganggaran pembentukan peraturan daerah, terlebih dahulu dialokasikan anggaran untuk pembuatan naskah akademik, dengan demikian pada proses penyusunan program pembentukan peraturan daerah di tahun mendatang tidak mengalami hambatan yang berarti.

37 Hasil wawancara dengan beberapa Kepala Bagian Hukum Kabupaten/ pada saat pelaksanaan kegiatan Inventarisasi, Klasifikasi dan Penetapan Peraturan Daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara pada bulan September Tahun 2015.

38 Diantaranya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

39 Pentingnya naskah akademik dalam menyertai rancangan peraturan perundang-undangan karena didalam naskah akademik itulah paradigma kehidupan kemasyarakatan yang hendak dituju oleh peraturan perundang-undangan yang dibentuk dirumuskan secara terperinci melalui pendekatan ilmiah. Lain daripada itu, keberadaan naskah akademik yang menyertai suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang akan diperjuangkan oleh pihak pemrakarsa agar memenuhi kriteria akademik, sehingga perdebatan mengenai materi muatan yang nantinya akan dituangkan kedalam sebuah rancangan peraturan perundang-undangan dapat dieliminir seminim mungkin. Lihat B.Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014, hlm. 192.

Daftar Pustaka

Buku-buku

B.Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Edisi Kelima, Jakarta, 2011

Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta : Sinar Grafika, Cet. I, September 2007)

Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009

Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*, PT. Rajagrafindo Persada - Jakarta, 2015

Soehino, *Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1997

Solly Lubis, *Paradigma Kebijakan Hukum Pasca Reformasi*, Sofmedia, Jakarta, 2010

Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Edisi 2, Cetakan I, PT. Sofmedia-Jakarta, 2011

Jurnal, Tesis, Makalah, Laporan

Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012

Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 3 No. 1 Tahun 2006

Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 No.4 Desember 2014.

Rudy Hendra Pakpahan, *Pengujian Perda Oleh Lembaga Eksekutif dan Yudikatif*, tesis, Universitas Sumatera Utara

Marzuki, *Peranan Program Legislasi Daerah/ Program Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah*, Makalah disampaikan dalam Bimbingan Teknis Prolegda yang diselenggarakan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara tanggal 23 April 2015 di Medan, hal 9.

Laporan Hasil Kegiatan Inventarisasi, Klassifikasi dan Penetapan Peraturan Daerah diselenggarakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara Tahun 2015

Website

Jurnal Wacana Paramita dalam <http://www.jurnal.fhunla.ac.id/index.php/WP/article/download/75/70> tanggal akses 30 September 2015

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Buku Pedoman tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, 2012 dalam http://bphn.go.id/data/documents/pedoman_penyusunan_prolegda.pdf diakses tanggal 28 September 2015.