

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN FUNGSI BADAN
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
DI KABUPATEN PANGKAJENE
DAN KEPULAUAN**

Diajukan Oleh:

MUHAMAD GAZALI

NIM : 4619101015



**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS BOSOWA MAKASSAR
SEPTEMBER 2019**

TESIS

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN FUNGSI BADAN
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
DI KABUPATEN PANGKAJENE
DAN KEPULAUAN**

Diajukan Oleh:

MUHAMAD GAZALI

NIM : 4619101015



**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS BOSOWA MAKASSAR
SEPTEMBER 2019**



**GUGUS MUTU
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS BOSOWA**

SURAT KETERANGAN UJI KESAMAAN (SIMILARITY CHECK)

Nomor: 148/GMP/PPs-Unibos/III/2021

Gugus Mutu Program Pascasarjana Universitas Bosowa dengan ini menyatakan:

Nama : MUHAMMAD GAZALI
NIM : 4619101015
Jenis Dokumen : TESIS

Judul:

**EFEKTIFITAS PELAKSANAAN FUNGSI BADAN
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI
KABUPATEN PANGKAJENE DAN KEPULAUAN.**

Telah dilakukan validasi berupa Uji Kesamaan (*Similarity Check*) dengan menggunakan aplikasi Turnitin. Dokumen yang telah diperiksa dinyatakan telah memenuhi syarat:

LULUS UJI KESAMAAN (SIMILARITY CHECK)

Persentase 24 %.

Hasil pemeriksaan uji kesamaan terlampir.

Demikian kami sampaikan untuk digunakan sebagaimana mestinya.



Makassar, 2 Maret 2021
Kepala Gugus Mutu,


Dr. Harifuddin Halim, S.Pd., M.Si.
NIDN. 0929127302

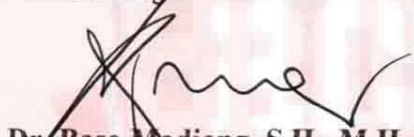
Alamat:
Ruangan Gugus Mutu
Program Pascasarjana Universitas Bosowa
Lantai 9 Gedung 2
Jalan Urip Sumihardjo Km. 4 Makassar
Phone: +62852-5522-1150
Email: harifuddin.halim@universitasbosowa.ac.id

HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul : Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Badan Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pangkejene dan Kepulauan
2. Nama Mahasiswa : Muhamad Gazali
3. NIM : 4619101015
4. Jurusan : Ilmu Hukum

Mengetahui
Komisi Pembimbing

Pembimbing I



Dr. Baso Madijng, S.H., M.H
NIDN. 0909096702

Pembimbing II


Dr. Zulkifli Makkawaru, S.H., M.H
NIDN. 0931126007

Mengetahui ;

Direktur
Program Pascasarjana
Universitas Bosowa


Prof. Dr. Ir. Batara Surya, M.Si
NIDN.0913017402

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum


Dr. Baso Madijng, S.H., M.H
NIDN. 0909096702

HALAMAN PENERIMAAN

1. Judul : Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Badan Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pangkejene dan Kepulauan

2. Nama Mahasiswa : Muhamad Gazali

3. NIM : 4619101015

4. Jurusan : Ilmu Hukum

Telah diterima oleh Panitia Ujian Tesis Program Pascasarjana untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh magister pada Program Studi Ilmu Hukum

Ketua : **Dr. Baso Madiong, S.H., M.H** (Pembimbing I)

Sekretaris : **Dr. Zulkifli Makkawaru, S.H., M.H** (Pembimbing II)

Anggota Penguji : 1. **Dr. Ruslan Renggong, S.H., M.H**

2. **Dr. Almusawir S.H., M.H**

Mengetahui,
Direktur Pascasarjana

Prof. Dr. Ir. Batara Surya, M.Si
NIDN.0913017402

ABSTRAK

MUHAMAD GAZALI. Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Badan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (dibimbing oleh Dr. Baso Madiung, SH., MH. Dan Dr. Zulkifli Makkawaru, SH., MH.,)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Badan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Penelitian ini menggunakan penelitian empiris dengan mendiskripsikan pelaksanaan fungsi badan pembentukan peraturan daerah dalam praktik yang dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan peraturan daerah. Data penelitian yang digunakan adalah data primer melalui hasil wawancara dan data sekunder melalui pengumpulan artikel yang relevan dengan tata cara pelaksanaan fungsifungsi badan pembentukan peraturan daerah. Selanjutnya, analisis data menggunakan analisis data kualitatif dengan memaparkan secara faktual pelaksanaan fungsi badan pembentukan peraturan daerah dalam hubungannya dengan regulasi pembentukan peraturan daerah.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi badan pembentukan Peraturan Daerah belum efektif karena dalam proses pengajuan usulan Peraturan Daerah tidak cermat dalam mewujudkan perintah perundang-undangan yang lebih tinggi dan pada tahapan seleksi Usulan Peraturan Daerah tidak memperhatikan skala prioritas yang didasarkan pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Tidak berjalannya secara efektif pelaksanaan fungsi Badan Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan disebabkan oleh Faktor substansi hukum, struktur hukum, sarana atau fasilitas dan kultur hukum.

Kata kunci: Efektifitas Fungsi Badan Pembentukan Peraturan Daerah.

ABSTRACT

MUHAMMAD GAZALI. Effectiveness of the Implementation of the Functions of the Regional Regulation Establishment Agency of Pangkejene dan kepulauan Regency (supervised by Dr. Baso Madiung, SH., MH. And Dr. Zulkifli Makkawaru, SH., MH.,)

This study aims to determine and analyze the effectiveness of the implementation of the functions of the Regional Regulation Formation Agency of Pangkajene and Kepulauan Regency.

This study uses empirical research by describing the implementation of the functions of regional regulatory bodies in practice associated with statutory regulations related to the formation of regional regulations. The research data used is primary data through interviews and secondary data through the collection of articles relevant to the procedures for implementing the functions of regional regulatory bodies. Furthermore, data analysis uses qualitative data analysis by describing in fact the implementation of the function of the regional regulation formation body in relation to regulations on the formation of regional regulations.

The results of this study indicate that the implementation of the function of the regional regulation formation agency has not been effective because in the process of submitting a proposal for a regional regulation, it is not careful in realizing a higher level statutory order and in the selection stage the proposed regional regulation does not consider the priority scale based on the Regional Government Work Plan. The ineffective implementation of the functions of the Regional Regulation Formation Bodies in Pangkajene and Islands Regencies is caused by factors of legal substance, legal structure, facilities and legal culture.

Keywords: Effectiveness of Regional Regulation Formation Agency Functions.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah segala puji bagi Allah SWT, yang memberikan begitu banyak nikmat, petunjuk, dan karunia-Nya yang tanpa batas penulis senantiasa diberikan kemudahan, kesabaran, dan keikhlasan dalam menyelesaikan proposal tesis yang berjudul; Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Badan Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pangkejene dan Kepulauan.

Shalawat serta salam juga senantiasa tercurahkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW, dimana beliau adalah manusia yang berakhlak mulia yang telah menyelamatkan seluruh ke alam dan zaman yang lebih baik dari yang pernah ada, beliau adalah sumber inspirasi, semangat dan tingkah lakunya menjadi pedoman hidup bagi penulis, semoga Allah SWT senantiasa memberikan karunia yang berlimpah kepada Beliau serta keluarganya, sahabat dan umatnya.

Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih sedalam – dalamnya kepada Ayahanda H. Abdul Gaffar Musa dan Ibunda Hj. Sitti Norma yang telah melahirkan, mendidik dan membesarkan penulis dengan penuh kesabaran dan terima kasih juga saya sampaikan kepada Istri tercinta Hj. Sitti Marwah, S.S yang benar – benar memberikan perhatian dan motivasi, tidak lupa juga menyampaikan terima kasih kepada seluruh keluarga, rekan dan para sahabat.

Tak lupa juga penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Bapak Dr. Baso Madiung, S.H., M.H selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Zulkifli Makkawaru, S.H., M.H selaku Pembimbing II yang telah banyak berperan bimbingan serta penyelesaian proposal tesis ini.

Melalui kesempatan ini, penulis juga menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. H. Muhammad Saleh Pallu, M.Eng. selaku Rektor Universitas Bosowa dan jajarannya
2. Bapak Prof. Dr. Batara Surya, S.T., M.Si. selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Bosowa
3. Bapak Dr. Baso Madiong, S.H., M.H. selaku Ketua Prodi Magister Ilmu Hukum Universitas Bosowa
4. Seluruh Dosen Pascasarjana Universitas Bosowa
5. Seluruh Pegawai / Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Bosowa
6. Bapak / Ibu Pimpinan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan
7. Teman – teman S2 Fakultas Hukum Universitas Bosowa.

Dengan segala keterbatasan dan kerendahan hati penulis yang sangat menyadari bahwa proposal ini sangat jauh dari kesempurnaan, maka dari itu saran dan kritikan yang bersifat konstruktif sangat penulis harapkan demi kelayakan dan kesempurnaan kedepannya agar bisa diterima dan bermanfaat secara penuh ke khalayak umum yang berminat dengan karya ini.

Makassar, Februari 2021

MUHAMAD GAZALI, SH

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Bahwa saya menyatakan dengan sebenar-benarnya sepanjang pengetahuan saya, didalam naskah tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi dan tidak terdapat karya atau pendapat yang ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali secara yang tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia tesis (magister) dibatalkan, serta diproses dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 27 Mei 2021

Mahasiswa



MUHAMAD GAZALI S.H

4619101015

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PENERIMAAN	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR.....	vii
PERNYATAAN OROSINALITAS TESIS	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TEBEL	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian.....	8
BAB II KERANGKA TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL	
A. Pengertian Efektivitas Hukum	10
B. Kewenangan Badan Pembentukan Peraturan Daerah	23
C. Hirarki Perundang-undangan	34
D. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah	40
1. Pengertian Peraturan Daerah.....	42
2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah	43
3. Materi Muatan Pembentukan Peraturan Daerah	47
4. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah.....	49

5. Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah	51
E. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	62
1. Pengertian dan Kedudukan DPRD	62
2. Fungsi Wewenang Tugas, dan Hak DPRD	64
3. Alat Kelengkapan DPRD.....	65
4. Badan Pembentukan Perda.....	66
F. Kerangka Pikir	68
G. Definisi Operasional	72

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian	75
B. Lokasi Penelitian	75
C. Populasi dan Sampel	75
D. Jenis dan Sumber Data.....	76
E. Teknik Pengumpulan Data	76
F. Analisis Data.....	77

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Efektivitas Pelaksanaan Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	78
1. Tahap Penyusunan Propemperda oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	42
2. Penyeleksian Usulan Perda Melalui Propemperda Dalam Hubungannya Dengan Perencanaan Pembangunan Daerah, Musrebang dan RKPD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	89
3. Tahapan Penyusunan Propemperda oleh DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	106
4. Ketepatan Dalam Penyusunan Propemperda oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten	120
B. Faktor-faktor Penghambat Penyusunan Program	

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.....	128
1. Substansi Hukum	128
2. Struktur Hukum	133
3. Sarana atau Fasilitas	139
4. Kultur Hukum.....	140
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Kesimpulan.....	144
B. Saran	145
DAFTAR PUSTAKA.	146
RIWAYAT HIDUP	

UNIVERSITAS

BOSOWA

DAFTAR TABEL

Tabel	Judul	Halaman
1	Bentuk Propemperda Pemerintah Kabupaten/Kota	82
2	Penetapan Indikator Kinerja Utama Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	92
3	Usulan Propemperda Untuk Tahun 2020 Pemerintah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	99
4	Matriks Pengajuan Propemperda Oleh DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	107
5	Program Pembentukan Perda Tahun 2020	116
6	Daftar Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Tahun 2020	119
7	Struktur Organisasi Hukum di Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	135
8	Struktur Organisasi Hukum di Bagian Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	136

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹ menegaskan “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan ekonomi dan tugas pembantuan”. Lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014² tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan Pemerintahan Daerah adalah Penyelenggara resmi urusan Pemerintahan dan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip ekonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut di dalam pemerintahan daerah terdapat dua unsur lembaga yakni Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka Peraturan Daerah (Perda) adalah produk hukum yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah.

Makna tersurat yang lain dari rumusan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat Peraturan-Peraturan lain yang dapat ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

¹Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014³ lebih lanjut menjelaskan apa yang dimaksud dengan Peraturan-Peraturan lain dalam Pasal 246 yang mengatur bahwa untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa Peraturan Perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada).

Dengan demikian jenis Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di daerah ada 2 (dua) yakni; Pertama Peraturan Daerah, yaitu peraturan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat dan Kedua, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda.

Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011⁴ tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan lebih lanjut mengenai bentuk di daerah ada 2 (dua) yakni Perda Provinsi dan Perda Kabupaten / Kota. Peraturan Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota dengan persetujuan bersama Bupati / Walikota.

Pembentukan Perda merupakan bagian dari pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara Indonesia, maka asas menentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti yang telah ditetapkan dalam Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014⁵

³Pasal 246 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁵Pasal 237 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Perencanaan pembentukan Perda menurut Pasal 239 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014⁶ dilakukan dalam program pembentukan Perda (disingkat Propemperda). Propemperda tersebut disusun oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda. Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka program pembentukan Perda tidak lagi disusun Prolegda melainkan dalam Propemperda.

Perbedaan ini sebenarnya sangat dipengaruhi oleh konstruksi pemisahan kekuasaan yang dianut oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁷ menegaskan bahwa pemegang kekuasaan legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) walaupun UUD 1945 tidak secara langsung menyebutkan bahwa DPR adalah pemegang kekuasaan legislatif, namun dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 tidak ditegaskan bahwa DPR pemegang kekuasaan legislatif, namun dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Maka dengan itu Jimly Asshidiqie, mengemukakan bahwa:⁸

“Undang-Undang dalam arti sempit adalah *Legislative Act*, bukan *Executive Act*, karena merupakan hasil dari proses pembentukan *legislative act* tersebut, peranan lembaga legislatif sangat menentukan keabsahan materil peraturan dimaksud.”

⁶Pasal 239 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁸Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press. Jakarta.

Sedangkan produk yang dihasilkan *legislative act* adalah legislation. Menurut John Austin bahwa:⁹

“Legislation sebagai any form of law-making the law that has it’s source in legislation is called enacted low statute of written low. Bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian enacted low statute atau Undang-Undang dalam arti yang luas.”

Berdasarkan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,⁹ Kekuasaan membentuk Undang-Undang diberikan kepada DPR adalah satu-satunya lembaga yang memegang kekuasaan legislatif. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjabarkan lebih lanjut pelaksanaan kekuasaan membuat Undang-Undang tersebut dengan menentukan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagai hal perencanaan pembentukan Undang-Undang Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Sedangkan kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah membentuk Perda. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyampaikan bahwa kewenangan membenntuk Perda adalah bukan kewenangan legislatif. Perda adalah peraturan lokal, yang dibentuk oleh lembaga lokal dengan kekuatan berlaku hanya dalam lingkup wilayah saja, sehingga Perda tidak lazim disebut formal sebagai Wet atau Undang-Undang. Oleh karena itu, di dalam ketentuan UUD 1945, istilah Undang-Undang secara tegas merupakan istilah yang hanya terkait dengan produk legislatif yang dibentuk oleh DPR.

⁹John Austin. 1832. *The Province of Jurisprudence Determined*. Eropa Continental.

¹⁰Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Maka ketika perubahan perencanaan pembentukan peraturan daerah dari Prolegda menjadi Propemperda, secara yuridis konstitusional, yuridis formal dan teoritis sangat masuk akal. Untuk selanjutnya perencanaan pembentukan Perda mengacu kepada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan sebutan Propemperda (tidak mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Pasal 239 ayat (1) ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014¹¹ tentang Pemerintahan Daerah ketentuan yang mengatur lebih lanjut mengenai syarat dalam penyusunan propemperda yaitu Pasal 15 ayat (5) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menegaskan bahwa penetapan skala prioritas pembentukan rancangan Perda dilakukan oleh Bapemperda dan perangkat daerah yang membidangi Bagian Hukum Kabupaten / Kota berdasarkan kriteria :¹²

- a. Perintah Peraturan-Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. Rencana Pembangunan Daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. Asprasi masyarakat daerah.

Empat skala prioritas sebagaimana yang digariskan dalam Permendagri tersebut merupakan syarat wajib sehingga Propemperda dapat ditingkatkan dalam tahap penyusunan untuk selanjutnya dibuat rancangan Perdanya. Jika terdapat usulan Perda yang tidak memenuhi syarat itu dalam penyusunan propemperda tersebut tidak efektif karena tidak sejalan dengan yang ditentukan Undang-Undang.

¹¹Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹²Pasal 15 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Berdasarkan hasil pengamatan di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Provinsi Sulawesi Selatan, terdapat gejala hukum yang menunjukkan kalau di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan diduga tidak efektif dalam penyusunan propemperda berkurangnya jumlah usulan Perda antara yang pernah diajukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten dan DPRD Kabupaten dengan jumlah usulan Perda yang disetujui ditahap penetapan.

Maka memunculkan dugaan kalau penyusunan propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Provinsi Sulawesi Selatan tidak berjalan efektif. Suatu kegiatan nanti dikatakan efektif jika sesuai dengan perencanaan dan hasilnya.

Mengenai tatacara penyusunan Propemperda baik di lingkungan pemerintah daerah maupaun lingkungan DPRD dalam penyusunan Propemperda masih terdapat usulan Perda yang tidak disertai dengan muatan perintah Undang-Undang. Keterangan yang terdapat menunjukkan bahwa judul Perda tersebut sesuai dengan skala prioritas, sesuai dengan matriks yang terdapat pada lampiran Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dalam hubungan hal itu, syarat penyusunan Propemperda berdasarkan perencanaan pembangunan daerah pun menjadi dugaan sementara kalau tugas pokok dan fungsi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait sebelum mengajukan usulan Perda tidak berdasarkan pada RKPD sebagaimana yang digariskan dalam Pasal 21 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004¹³ tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menegaskan “Kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) wajib menyiapkan rencana kerja Organisasi

¹³Pasal 21 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Perangkat Daerah (OPD) sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan pada rancangan awal RKPD” selain itu, diduga pula kalau Organisasi Perangkat Daerah terkait yang usulan Perda yang tidak cermat pula dalam memperhatikan Undang-Undang terkait. sehingga tidak mengajukan usulan Perda berdasarkan perintah Undang-Undang yang lebih tinggi.

Ketidakcermatan dalam penyusunan Propemperda sebagaimana kondisi-kondisi dalam praktek menjadi dasar untuk menguji terori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Fricdinan dan teori faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto. Sistem hukum yang berupa substansi, struktur dan kultur hukum sebagai dugaan sementara kalau demikian menjadi indikator penghambat dalam penyusunan Propemperda. Demikain pula dengan unsur sarana atau fasilitas keuangan menjadi dugaan sementara terhambatnya penyusunan propemperda di Kabuapten Pangkajene dan Kepulauan Provinsi Sulawesi Selatan.

Berdasarkan uraian di atas, maka selanjutnya fokus permasalahan dalam penelitian ini akan mengkaji dan menganalisis efektivitas pelaksanaan penyusunan Propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dengan berbagai faktor penyebabnya yang mempengaruhi penyusunan Propemperda syarat skala prioritas yang diatur dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah yang telah diuraikan di atas, maka yang dapat menjadi rumusan masalah dalam tesis ini sebagai berikut :

1. Apakah Badan Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan telah melakukan tugasnya sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan.
2. Faktor-faktor yang menunjang dan menghambat penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Provinsi Sulawesi Selatan.

C. Tujuan Penelitian

Dalam hubungannya dengan rumusan masalah di atas, maka yang dapat menjadi tujuan penelitian dalam tesis ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas pelaksanaan program pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor penghambat yang terdiri atas substansi hukum, struktur hukum, sarana / anggaran dan kultur hukum turut mempengaruhi penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat hasil penelitian berguna pada aspek pengembangan keilmuan hukum pada umumnya, dan khususnya pada hukum pembentukan dan perencanaan Peraturan Daerah. Selain itu, dari penelitian ini juga diharapkan bermanfaat dari segi praktiknya yang dapat diperinci sebagai berikut :

1. Untuk pengembangan ilmu hukum, maka hasil penelitian ini akan memberikan pemahaman tahapan penyusunan Propemperda, sebagai bagian yang penting menjadi perhatian dalam pembentukan Perda.

2. Untuk kegunaan praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan atau petunjuk bagi pelaksana Undang-Undang yaitu DPRD dan Pemerintah Daerah yang diberikan kewenangan dalam pembentukan Perda. Selain itu, melalui penelitian ini diharapkan pula memberikan sumbangsi pemikiran dalam rangka membenahan pembentukan Perda agar terbentuk produk hukum daerah kedepannya yang berkualitas sekaligus memenuhi syarat formil pembentukan Perundang-undangan.

UNIVERSITAS

BOSOWA



BAB II

KERANGKA TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL

A. Pengertian Efektivitas Hukum

Secara etimologi kata efektivitas berasal dari kata efektif yang berarti ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya); manjur atau mujarab (tentang obat); dapat membawa hasil; berhasil guna (tentang usaha atau tindakan; hal mulai berlakunya (tentang Undang-Undang peraturan).

Efektivitas adalah perbandingan positif antara hasil yang dicapai dengan masukan yang digunakan dalam menyelesaikan pekerjaan tepat waktunya untuk mencapai tujuan atau sasaran yang ditetapkan.

Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan hukum adalah pikiran-pikiran badan pembuat Undang-Undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum. Proses penegakan hukum menjangkau pula sampai kepada pembuatan hukum.

Efektivitas diartikan sebagai pengukuran keberhasilan dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan. Sebagai contoh jika sebuah tugas dapat selesai dengan pemilihan cara-cara yang sudah ditentukan, maka cara tersebut adalah benar atau efektif.

Efektivitas pada dasarnya mengacu pada sebuah keberhasilan atau pencapaian tujuan. Efektivitas merupakan salah satu dimensi dari produktivitas, yaitu mengarah kepada pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas dan kuantitas serta waktu.

Berdasarkan pengertian di atas, maka efektivitas dapat disimpulkan sebagai kemampuan untuk menentukan sasaran yang tepat dan mendatangkan hasil dengan memberdayakan segala sumber daya yang ada sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Sedangkan menurut Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa:¹⁴

“Suatu keadaan hukum tidak berhasil atau gagal mencapai tujuannya biasanya diatur pada pengaruh keberhasilannya untuk mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu, sehingga yang mencapai tujuan disebutnya positif, sedang yang menjauhi tujuan dikatakan negatif.”

Adapun kriteria mengenai pencapaian tujuan secara efektif atau tidak antara lain:

- a. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai;
- b. Kejelasan strategi pencapaian tujuan;
- c. Kejelasan analisa dan perumusan kebijaksanaan yang mantap;
- d. Perencanaan yang mantap;
- e. Penyusunan program yang mantap;
- f. Tersedianya sarana dan prasarana;
- g. Pelaksanaan yang secara efektif dan efisien;
- h. Sistem pengawasan pengendalian yang bersifat mendidik;

Terkait efektivitas hukum, Lawrence M. Friedman juga mengemukakan tiga unsur yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum, yaitu:¹⁵

- a. Struktur sistem hukum, terdiri dari:
 - a. Unsur-unsur jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksi (yaitu jenis kasus yang mereka periksa dan bagaimana serta mengapa);
 - b. Cara naik banding dari suatu pengadilan ke pengadilan lainnya; dan
 - c. Bagaimana badan legislatif didata, berapa banyak orang yang duduk di Komisi Dagang Federal, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, dan prosedur yang harus diikuti.
- b. Substansi, meliputi:
 - a. Aturan, norma, dan perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem hukum;
 - b. Produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.

¹⁴Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji 2007. *Penelitian Hukum Normatif*, Suatu Tinjauan Singkat, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.

¹⁵Lawrence M. Friedman, 2018. *Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial*. Cetakan IV. Nusa Media. Bandung.

c. Budaya Hukum

Budaya hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Budaya hukum dibedakan menjadi dua macam, yaitu;

- a. Kultur hukum eksternal, yaitu kultur hukum yang ada pada populasi umum; dan
- b. Kultur hukum internal, yaitu kultur hukum para anggota masyarakat yang menjalankan tugas-tugas yang terspesialisasi.

Struktur hukum berkaitan dengan kelembagaan hukum. Di Indonesia, lembaga yang berwenang melakukan penegakan hukum, adalah seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan. Sementara itu, substansi berkaitan dengan isi norma hukum. Norma hukum ini ada yang dibuat oleh negara (*state law*) dan ada juga hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat (*living law* atau disebut juga *non state law*). Kultur hukum berkaitan dengan budaya hukum masyarakat.

Soerjono Soekanto mengemukakan lima faktor yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan kegiatan menyetarakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai pada tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian dalam masyarakat.

Soerjono Soekanto mengemukakan masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Faktor hukumnya sendiri, yaitu peraturan Perundang-undangan;
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;

- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum.

Menurut Satjipto Rahardjo bahwa hukum diartikan sebagai perilaku manusia karena perilaku manusia sering kali mengintervensi normatifitas dari hukum itu sendiri, sebagai contoh ketika seseorang membaca sebuah aturan kemudian dalam benak pikiran orang tersebut berpendapat bahwa adalah sebuah keharusan untuk bertindak sesuai dengan apa yang ada dalam aturan tersebut.

Menurut Satjipto Rahardjo¹⁶ bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan sistem hukum. Beberapa fundamental hukum diantaranya legislasi, penegakan dan peradilan sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur, dan kultur hukum.

Efektivitas hukum adalah situasi dimana hukum yang berlaku dapat dilaksanakan, ditaati, dan berdaya guna sebagai alat kontrol sosial atau sesuai tujuan dibuatnya hukum tersebut. Efektivitas hukum yang dimaksud berarti mengkaji kaidah hukum yang harus memenuhi syarat, yakni hukum yang diberlakukan berdasarkan pada landasan yuridis, sosiologis, maupun fisiologis. Adapun beberapa faktor penting yang dapat mempengaruhi daya kinerja hukum di masyarakat adalah sebagai berikut:

¹⁶Satjipto Rahardjo. 2009. *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia*. Genta Publishing. Yogyakarta.

1. Faktor substansi kaidah hukum: substansi atau materi dari suatu produk peraturan Perundang-undangan merupakan faktor yang cukup penting untuk diperhatikan dalam penegakan hukum, tanpa substansi atau materi yang baik dari suatu peraturan Perundang-undangan rasanya sangat sulit bagi aparatur penegak hukum untuk dapat menegakkan peraturan Perundang-undangan secara baik pula, dan hal tersebut sangat ditentukan atau dipengaruhi ketika proses penyusunan suatu peraturan Perundang-undangan dilakukan;
2. Faktor aparatur penegak hukum: peranan aparatur penegak hukum juga tidak kalah pentingnya dalam menentukan tingkat keberhasilan penegakan suatu peraturan Perundang-undangan, baik-buruknya aparatur penegak hukum dapat menentukan baik-buruknya pula suatu penegakan peraturan Perundang-undangan. Suatu peraturan Perundang-undangan yang baik terkadang tidak dapat ditegakkan secara baik, apabila yang menegakkan peraturan Perundang-undangan tersebut adalah aparatur penegak hukum yang tidak baik atau tidak cakap. Dan hal tersebut dapat dipengaruhi oleh banyak hal, diantaranya rendahnya tingkat pemahaman dari aparatur penegak hukum terhadap substansi suatu peraturan Perundang-undangan. Kemudian diberlakukannya suatu peraturan Perundang-undangan yang mempunyai maksud dan tujuan baik belum tentu memberikan suatu manfaat yang nyata bagi masyarakat, apabila tidak ditegakkan secara konsisten dan bertanggung jawab aturan-aturan hukum yang ada di dalamnya;
3. Faktor kesadaran hukum: kesadaran hukum dapat dijelaskan sebagai nilai-nilai yang terdapat dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang yang diharapkan ada. Faktor budaya atau kesadaran hukum tidak dapat diabaikan begitu saja dalam menentukan sukses atau tidaknya penegakkan hukum. Meskipun materi suatu peraturan Perundang-undangan itu baik dan dilengkapi oleh aparatur hukum yang cakap dalam menegakkannya, tanpa adanya budaya hukum yang kondusif di masyarakat rasanya akan sulit bagi suatu produk peraturan Perundang-undangan dapat berjalan secara efektif. Sedangkan budaya hukum itu sendiri tercermin dalam sikap warga masyarakat yang sangat dipengaruhi oleh sistem nilai yang dianut oleh masyarakat. Respon masyarakat terhadap penerapan hukum yang mengatur perilaku akan sangat dipengaruhi oleh sistem nilai yang dianut.

Menurut Satjipto Rahardjo berpendapat mengenai efektivitas hukum, bahwa tentang pengaruh hukum yaitu salah satu fungsi hukum baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap tindak atau perilaku teratur adalah membimbing manusia. Masalah pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan

atau kepatuhan pada hukum tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang bersifat positif maupun negatif.

Ketika ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita dapat mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dapat dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita masih dapat mempertanyakannya lebih jauh derajat efektivitasnya. Seseorang menaati atau tidak menaati suatu aturan hukum, tergantung pada kepentingannya sebagaimana dikemukakan Achmad Ali yang dikutip dari teori hukum H.C. Kelman, yaitu:¹⁷

1. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena takut terkena sanksi;
2. Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena takut hubungan baiknya dengan seseorang menjadi rusak;
3. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan karena benar-benar ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya.

Jika ketaatan sebagian besar masyarakat terhadap suatu aturan umum hanya karena kepentingan yang bersifat *compliance* atau hanya takut sanksi, maka derajat ketaatannya sangat rendah, karena membutuhkan pengawasan yang terus menerus. Berbeda kalau ketaatannya yang bersifat *internalization*, yang ketaatannya karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatannya terqualifikasi sebagai ketaatan tertinggi.

¹⁷Achmad Ali. 2009. *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang legisprudence*, Kencana.

Jika dikaitkan dengan eksistensi pemerintah daerah, dalam kaitan negara hukum diperlukan berbagai perangkat peraturan daerah dan peraturan lainnya yang dalam hal ini dapat ditetapkan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (6))¹⁸ menegaskan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan).

Kajian terhadap konsep negara hukum menurut pendapat Bellefroid dalam N.H.T. Siahaan bahwa:¹⁹

“Negara adalah suatu masyarakat hukum, yang secara kekal menempati suatu daerah tertentu dan yang dapat diperlengkapi dengan kekuasaan tertinggi untuk mengurus kepentingan umum.”

Eksistensi negara juga didefinisikan oleh M. Nasroen²⁰ yang memberi penegasan terhadap eksistensi negara, dengan menegaskan bahwa negara merupakan suatu bentuk pergaulan hidup, yang mempunyai anggota tertentu, yang disebut sebagai rakyat dari negara itu dan yang mempunyai daerah, pemerintahan dan tujuan tertentu.

Ditinjau dari perspektif esensi suatu negara, aspek ketaatan merupakan suatu unsur utama dari eksistensi suatu negara. Sebagaimana yang dikutip dalam C.F. Strong²¹ yang menegaskan bahwa “*The Essence of a state, then as distinct from all others forms of association, is the obedience of its members to the law*”, dari pendapat tersebut Strong²¹ menegaskan bahwa esensi suatu negara,

¹⁸Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁹N.H.T. Siahaan. 2009. *Hukum Lingkungan*. Cetakan Kedua Edisi Revisi, Pancuran Alam. Jakarta.

²⁰M. Nasroen. 1957. *Asal Mula Negara*, Aksara Baru. Jakarta.

²¹C.F. Strong. 1966. *Modern Political Construction, The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited Londong*.

yang menjadikan faktor pembeda dari negara lainnya adalah bentuk-bentuk asosiasi lainnya tergantung atau terletak pada ketaatan hukum anggotanya atau masyarakat dari suatu negara tersebut.

Kata kedua dari frase kata negara hukum adalah kata hukum, yang dengan demikian kajian selanjutnya adalah merupakan upaya untuk menemukan rumusan atau defenisi dari kata hukum itu sendiri. Dalam penelitian ini, beberapa defenisi dari para ahli hukum akan dipergunakan sebagai landasan teori, sehingga secara komprehensif akan dipergunakan sebagai titik tolak untuk merumuskan defenisi dari negara hukum itu sendiri, sampai saat ini telah terdapat banyak sekali ahli hukum yang menegaskan defenisi tentang hukum. Defenisi yang dikemukakan oleh para ahli hukum tersebut sering kali berbeda diantara ahli hukum yang satu dengan ahli hukum yang lainnya.

Perbedaan tersebut di atas pada hakikatnya disebabkan eksistensi hukum itu sendiri terkait dengan berbagai faktor yang melingkupinya, serta adanya berbagai sudut pandang dari masing-masing ahli hukum yang mencoba untuk merumuskan defenisi tentang hukum itu sendiri. Di sisi lain, adanya berbagai pendapat mengenai defenisi hukum telah memberikan bukti nyata bahwa pada hakikatnya defenisi hukum mempunyai sifat yang terbuka terhadap berbagai faktor pengaruh, dimana faktor pengaruh itu sendiri pada hakikatnya mengikuti perkembangan kehidupan manusia. Keterbukaan defenisi hukum terhadap berbagai faktor dan sudut pandang ini selaras dengan penegasan Prof. Achmad Ali yang menegaskan bahwa hukum memang pada hakikatnya adalah suatu yang abstrak, meskipun dalam manifestasinya bisa berwujud konkrit.

Defenisi mengenai hukum juga dikemukakan oleh Morris L. Cohen dan Kent C. Olson yang menyebutkan bahwa:²²

“The law consist of those recorded rules that society will enforce and the procedure that can implemet. Sifat defenisi hukum yang terbuka terhadap berbagi faktor pengaruh akan menyebabkan berbagai kesulitan dalam merumuskan defenisi hukum secara tunggal dan pasti. Dengan kata lain, bukanlah suatu yang mudah untuk memberikan suatu defenisi yang tepat terhadap suatu konsep hukum”.

Namun demikian dalam kajian ini, upaya untuk menemukan rumusan atau defenisi hukum akan dikaitkan dengan topik kajian yaitu problematika DPRD Kabupaten Pangkejene dan Kepulauan dalam menjalankan fungsi legislasi dalam kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan. Dengan demikian faktor pengaruh dan sudut pandang yang dijadikan titik tolak kajian tentunya adalah faktor-faktor yang terkait dengan entitas aturan atau peraturan, serta entitas pemerintahan sebagai kata kunci yang akan digunakan selanjutnya.

Kewenangan negara dalam menetapkan hukum pada hakikatnya merupakan suatu kewenangan yang menjadi prasyarat dalam menetapkan suatu hukum, dan akan selalu dibutuhkan secara mutlak agar suatu hukum ditaati. Namun demikian kewenangan dalam menetapkan suatu hukum tidak lantas menjadikan suatu hukum memiliki ketergantungan, karena pada hakikatnya hukum akan selalu memiliki sifat kemandirian dalam artian tidak akan dipengaruhi oleh siapapun juga pada saat hukum tersebut telah ditetapkan dan disepakati.

²²Morris L. Cohen dan Kent C. Olson. 1992. *Legal Research*. West Publishing Company, St. Paul, Minn.

Kemandirian merupakan atribut hukum yang bersifat hakiki atau melekat sejak saat hukum ditetapkan, sesuai dengan penegasan Achmad Ali yang menyebutnya sebagai *attribute of authority* bahwa:

“Hukum akan selalu dipergunakan oleh negara sebagai alat untuk mencapai tujuan negara yang telah diciptakan dan disepakati sebelumnya. Hukum sekaligus juga dapat berperang sebagai suatu alat rekayasa sosial kemesyarakatan (*law as a tool social engineering*) yang diselaraskan dengan tujuan dan cita-cita negara”.

Negara hukum sebagaimana diungkapkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Fredrich Julius Stahl memakai istilah *Rechsstaat*, sedangkan ahli Anglo Saxon seperti A.V. Dicey memakai istilah *Rule of Law*, selanjutnya oleh Sthal disebut empat unsur *Rechsstaat* dalam arti klasik, yaitu:²³

- a. Hak-hak manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut Trias Politika);
- c. Pemerintah berdasarkan Peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*);
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan unsur-unsur *Rule of Law* dalam arti klasik, seperti yang dikemukakan oleh A.V. Dicey dalam *Introductions to the law constitution* mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya bisa dihukum kalau melanggar hukum;
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Ini berlaku untuk orang biasa maupun untuk pejabat;
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-undang (di negara lain oleh Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

²³A.V. Morris Dicey.1952. *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, London: Macmillan and Co. Limited.

Selanjutnya W. Riawan Tjandra mengambil inti sari dari pendapat Ten Berge, menguraikan prinsip-prinsip yang harus terpenuhi dalam negara hukum, yaitu:²⁴

1. Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga negara (oleh Pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintah harus dikembalikan dasarnya pada Undang-undang tertulis, yakni Undang-undang formal;
2. Perlindungan hak asasi manusia;
3. Pemerintah terikat pada hukum;
4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakkan, ketika hukum tersebut dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrument yuridis penekan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah;
5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka. Superioritas hukum yang dapat ditampilkan, jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu dalam setiap hukum negara diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.

Terkait dengan kajian ini, maka di dalam unsur *Rechtsstaat*, terlihat dalam poin ketiga, yakni pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), sedangkan di dalam unsur *Rule of law*, kaitannya terlihat dalam poin pertama, yakni supermasi aturan-aturan hukum (*supermacy of the law*). Dari dua poin tersebut terbagi antara unsur *Rechtsstaat* dengan *Rule of law*, terlihat secara jelas bahwa suatu negara hukum tentunya memiliki kepastian hukum atau memiliki asas legalitas, karena asas ini merupakan konsekuensi logis dari pada negara hukum sehingga setiap perbuatan atau tindakan aparatur pemerintah haruslah selalu didasarkan pada aturan-aturan hukum.

²⁴J.B.J.M. Ten Berge. 1986. Course Book 1994, *Rechtsstaat, deel I, Kluwer, Deventer*, Recent development in general.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan 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.”

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 menggunakan pengistilahan yang sedikit berbeda yaitu Program Pembentukan Perda. “Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.”

Lebih lanjut dijabarkan “Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.”

Dalam penyusunan program secara konseptual, Program Pembentukan Peraturan Daerah diadakan agar dalam pembentukan peraturan Perundang-Undangan di tingkat daerah dapat dilaksanakan secara terencana. Oleh karena itu, pembentukan peraturan Perundang-undangan di daerah perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah/Program pembentukan Perda yang kemudian dalam Propemperda tersebut ditetapkan skala prioritas rancangan peraturan daerah yang akan dibahas serta dibentuk, sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di masing-masing daerah.

Proses pembentukan peraturan daerah harus terlebih dahulu melalui penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Hal ini dikarenakan pada prinsipnya pembentukan peraturan daerah merupakan bagian dari pembangunan

di daerah yang mencakup pembangunan sistem hukum daerah dengan tujuan mewujudkan tujuan daerah yang bersangkutan, yang dilakukan mulai dari perencanaan atau program secara terencana, terpadu dan sistematis.

Sejalan dengan penyusunan Program Legislasi Nasional yang disingkat Prolegnas, maka dalam penyusunan Prolegda/Propemperda perlu memperhatikan instansi-instansi yang telah mempunyai kewenangan pelaksanaan Propemperda secara keseluruhan. Substansi instansi yang dimaksud adalah Biro Hukum/Bagian Hukum dari Pemerintah Daerah, Panitia Legislasi dari DPRD, dan kekuatan-kekuatan lain yang dapat mempengaruhi Propemperda, termasuk masyarakat.

Terbentuknya suatu peraturan Perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah yang sinergis dengan sistem hukum nasional, Rencana Jangka Panjang Daerah, Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan adalah hal yang dicita-citakan oleh setiap komponen bangsa sebagai bagian dari pembangunan hukum nasional. Sebagai salah satu upaya mewujudkan peraturan daerah yang dicita-citakan tersebut, maka tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah yang dikenal dengan Propemperda, harus menjadi pintu gerbang awal untuk proses seleksi.

Agar dapat menjawab tantangan ini, maka kegiatan penyusunan Propemperda harus memenuhi 3 unsur sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:

- a. Terencana: kegiatan penyusunan Propemperda/Prolegda dilakukan secara sengaja untuk menyusun skala prioritas Peraturan Daerah. Oleh karenanya, setiap pihak yang terlibat perlu persiapan yang matang dan cermat agar maksud dari kegiatan ini yaitu tersusunnya skala prioritas Prolegda/Propemperda dapat tercapai;
- b. Terpadu: kegiatan penyusunan Prolegda/Prpemperda harus dilaksanakan secara terkoordinasi antar Pemerintah Daerah dan DPRD, serta pihak lain yang dapat diikutsertakan dalam kegiatan penyusunan Prolegda/Propemperda dalam hal ini Kanwil Kementerian Hukum dan

HAM di daerah keberadaan kanwil Kementerian Hukum dan HAM penting dalam memberi masukan yang terkait dengan menjaga kesesuaian muatan Perda dengan hierarki peraturan Perundang-undangan dan kebutuhan hukum masyarakat;

- c. Sistematis: kegiatan penyusunan Prolegda/Propemperda harus mendasarkan pada metode dan parameter tertentu. Metode meliputi tahapan-tahapan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah daerah dan DPRD beserta instansi vertikal terkait yang terlibat dalam kegiatan penyusunan Prolegda/Propemperda.

Tahapan-tahapan tersebut meliputi: tahap inventarisasi, seleksi koordinasi, penetapan dan penyebarluasan. Adapun parameter berkaitan dengan penggunaan syarat substansi yaitu perintah peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggara otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta aspirasi masyarakat daerah.

B. Kewenangan Badan Pembentukan Peraturan Daerah

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal. Suatu kekuasaan yang berasal dan diberikan oleh Undang-Undang atau Legislatif, karena merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.

Pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Pendelegasian diberikan biasanya antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain, dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang. Hal ini tercermin dalam kedudukan MPR memberikan delegasi kewenangan dalam menjaga dan menafsirkan konsitusi berdasarkan UUD 1945 pada MK. Baik wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi maupun berdasarkan pelimpahan sama-sama harus terlebih dahulu dipastikan tentang yang melimpahkan benar memiliki wewenang tersebut dan wewenang itu benar ada berdasarkan konstitusi atau peraturan Perundang-undangan.

Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan Perundang-undangan, sedangkan dalam delegasi terjadi pelimpahan wewenang yang telah ada oleh badan yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya. Pada atribusi maupun delegasi, adapun pihak yang bertanggung jawab kepada pelaksanaan tugas bersangkutan dibebankan kepada penerima kewenangan.

Pengertian berbeda antara kewenangan dan wewenang dikemukakan sebagai berikut:

“Kewenangan (*authority*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan peraturan Perundang-undangan untuk melakukan tindakan hukum.”

Pengertian wewenang pada hakekatnya berbicara mengenai otorita (*authority*), sedangkan otorita memiliki kaitan dengan kekuasaan (*power*), dan kekuatan (*force*). Namun demikian, terdapat juga perbedaan antara otorita, kekuasaan, dan wewenang. Perbedaan tersebut diperlukan oleh karena istilah wewenang dapat juga diartikan sebagai kompeten. Kompeten memiliki arti yang berkaitan dengan kecakapan atau kemampuan melakukan sesuatu, sedangkan wewenang yang melekat pada negara tidak memiliki hubungan apapun dengan soal kecakapan atau kemampuan, selain dengan kekuasaan dan kekuatan, sedangkan bagi individu khususnya manusia alamiah, wewenang berkaitan dengan kompeten.

Terdapat perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah, tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan Perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Negara Indonesia adalah negara hukum, demikian ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945²⁵ ini

menunjukkan bahwa segala tindakan yang dilakukan oleh penguasa dan masyarakat harus berdasarkan pada hukum bukan berdasarkan pada kekuasaan.

Sebagai negara hukum maka setiap peraturan yang dibuat harus mencerminkan rasa keadilan dan kepastian hukum, dan hukum yang berlaku tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Suatu negara dikatakan sebagai negara hukum, maka untuk menjawabnya dapat dilakukan penelusuran melalui dua cara. Pertama, melalui konstitusi dari negara yang bersangkutan.

Perihal kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.

Ridwan HR menyebutkan bahwa substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni: *“Het vermogen tot het verrichten van bepalde rechtshandelingen”* yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Mengenai wewenang seperti yang dikutip Ridwan HR dari H.D. Stout yang mengatakan bahwa:²⁶

“Bevoegheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitofening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het estuursrechtelijke rechtsverkeer. (Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).”

²⁶Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
dari Stout, HD. 1994. *De Betekenissen Van De Wet*. Swolle: W.E.J.Tjeenk Willnk.

²⁷Nicolai, P. & Olever, B.K. 1994. *Bestuursrecht*. Amsterdam.

Sejalan dengan itu Nicolai²⁷ mengemukakan pula perihal apa yang dimaksud dengan kewenangan sebagai berikut:

“Met bevoegheid wordt bedold: het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtgelvig gericht zijn dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen onstan of teniet gaan. (Kewenangan berarti: kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, tindakan yang dimaksud untuk menimbulkan akibat hukum, mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu).”

Wewenang pemerintah menurut sifatnya selalu terikat pada suatu masa/waktu tertentu, tidak berlaku untuk selama-lamanya. Selain itu baik pemberi wewenang, maupun sifat serta luasnya wewenang pemerintahan serta pelaksanaan dari suatu wewenang akan selalu tunduk pada batas-batas yang diadakan oleh hukum. Mengenai pemberian wewenang maupun pencabutannya, terdapat batasan hukum yang tertulis maupun tidak tertulis. Demikian juga mengenai pelaksanaan suatu wewenang pemerintahan, ia selalu tunduk pada batasan-batasan hukum yang tertulis maupun tidak tertulis, dalam hal ini asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan Perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Mengenai atribusi, H.D Van Wijk mengatakan bahwa:²⁸

“Attributie: toekening van een bestuubevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan. (Atribusi: adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-Undang kepada pemerintah).”

Sedangkan delegasi menurut H.D. Van Wijk memberikan uraian sebagai berikut:

“Overdraacht van een bevoegheid van het een bestuursorgaan een onder. (Penyerahan wewenang pemerintah dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat yang lain).”

²⁸H.D. Van Wijk. 1984. *Hoofdstukken Van Administratief Recht*, Vuga, S-Gravenhage.

Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa delegasi hanya dapat dilakukan apabila badan yang melimpahkan wewenang sudah memiliki wewenang melalui atribusi. Dalam delegasi tidak ada penciptaan wewenang baru, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat satu kepada pejabat yang lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) melainkan telah beralih pada penerima delegasi (*delegataris*).

Wewenang yang diperoleh melalui atribusi maupaun delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan apabila pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup melakukan sendiri. Berbeda dengan delegasi, pada mandat, pemberi mandat tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewenangnya apabila ia menginginkan, dan pemberi petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang diinginkannya, bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandataris*), tanggung jawab akhir yakni keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandataris.

Pada akhirnya mengenai atribusi, delegasi, dan mandat, H.D Van Wijk mendefinisikan sebagai berikut:

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintah;
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Wewenang pemerintahan menurut sifatnya selalu terikat kepada suatu masa waktu tertentu, tidak berlaku untuk selama-lamanya. Selain itu baik pemberian wewenang, maupun sifat serta luasnya wewenang pemerintahan serta pelaksanaannya dari suatu wewenang selalu tunduk pada batas-batas yang

diadakan oleh hukum. Mengenai pemberian wewenang maupun pencabutannya, terdapat batasan-batasan hukum yang tertulis maupun tidak tertulis. Demikian juga mengenai pelaksanaan suatu wewenang pemerintahan, ia selalu tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis maupun yang tidak tertulis, dalam hal ini asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Terkait dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, secara tegas Indroharto menyebutkan sebagai berikut:²⁹

“Asas-asas umum pemerintahan yang baik, mencanangkan, bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan Perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau poisisi hukum warga masyarakatnya. Ini berarti bahwa setiap wewenang pemeritahan untuk melakukan kebijaksanaan dan tindakan Hukum Tata Usaha Negara, baik mengenai bentuk dari tindakan-tindakan hukum serta isi hubungan hukum yang diciptakan olehnya harus ada dasar atau sumbernya pada (diberikan oleh) suatu ketentuan peraturan Perundang-undangan (hukum tertulis)”.

Sebagaimana pula yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Juncto Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009³⁰ tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pada Pasal 1 ayat (2), telah ditegaskan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yang kemudian dijelaskan lebih lanjut oleh Indroharto bahwa, yang dimaksudkan dengan ketentuan tersebut berikut:

²⁹Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang Tetang Peradilan Tata Usaha Negara*. Edisi Revisi. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

³⁰Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Juncto Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

1. Dalam kata “berdasarkan” pada rumusan itu yang dimaksudkan adalah, bahwa setiap pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh para Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara itu harus ada dasarnya dalam peraturan Perundang-undangan yang berlaku tersebut sajalah yang memberikan dasar keabsahan (dasar legalitas) urusan pemerintahan yang mereka laksanakan;
2. Dari kata “berdasarkan” itu juga dimaksudkan, bahwa wewenang Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara untuk melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan itu hanya berasal atau bersumber ataupun diberikan oleh suatu ketentuan dalam suatu peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
3. Kedua makna tersebut pada dasarnya merupakan salah satu perwujudan dari berlakunya ide (cita) negara hukum dalam negara kita.

Berdasarkan asas legalitas, yang pada hakikatnya merupakan pilar utama dalam negara hukum, tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundang-undangan. Perihal kewenangan, tentu saja melahirkan adanya suatu keputusan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan permasalahan akan timbul dalam suatu keputusan yang dilahirkan, adalah mengenai tidak adanya suatu keputusan yang dibuat.

Kewenangan yang berdasar pada peraturan Perundang-undangan dapat juga disebut dengan kewenangan konstitusionalisme yang secara sederhana didefinisikan sebagai sejumlah ketentuan hukum yang tersusun secara sistematis untuk menata dan mengatur struktur dan fungsi-fungsi lembaga-lembaga negara termasuk dalam ihwal kewenangan.

Di dalam hukum administrasi Jazim Hamidi dan Malik menjelaskan bahwa syarat keputusan agas sah, apabila keputusan tersebut memenuhi syarat materil dan formil. Adapun syarat-syarat materil meliputi:³¹

³¹Jazim Hamidi dan Malik. 2009. *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Prestasi Pustaka, Jakarta.

- a. Aparat pembuat keputusan harus memiliki kewenangan. Sumber kewenangan bisa karena atribusi, delegasi dan mandat. Ketidakwenangan dalam membuat keputusan dikarenakan: *ratione materi;ratione loci dan ratione teporis*;
- b. Dalam kehendak tidak boleh mengalami kondisi kekurangan yuridis yang disebabkan karena *dwang;dwaling; dan bedrog*;
- c. Isi dan tujuan dari pembuatan keputusan harus sama dengan isi dan tujuan dari peraturan dasarnya.

Sedangkan syarat formil terkait dengan formalitas atau prosedur yang harus ditempuh untuk pembuatan keputusan tersebut yang meliputi:

- a. Keputusan harus diberi bentuk sesuai dengan peraturan dasarnya;
- b. Prosedur dan syarat sebelum keputusan dibuat;
- c. Apa yang harus dilaksanakan ketika keputusan dibuat. Kalau kedua syarat harus dipenuhi, maka keputusan tersebut akan menjadi keputusan yang sah, walau ada gugatan tidak akan menimbulkan masalah.

Apabila pada salah satu unsur keabsahan tindakan pemerintah terbukti bertentangan dengan suatu peraturan Perundang-undangan, maka keabsahan suatu tindakan pemerintah tidak akan terpenuhi, demikian juga apabila tindakan pemerintah tidak memenuhi atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka keabsahan tindakan tersebut juga tidak akan terpenuhi. Terkait asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut Ridwan HR bahwa:³²

“Asas-asas umum pemerintahan yang baik haruslah dipandang sebagai norma-norma hukum yang tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, yang meskipun arti yang tepat dari asas-asas umum pemerintahan yang baik bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan”.

³²Ridwan HR. 2006. Hukum Administrasi Negara, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. dari Stout, HD. 1994. De Betekenissen Van De Wet. Swolle: W.E.J.Tjeenk Willnk.

Pembahasan mengenai keabsahan itu sendiri setara jika berbicara mengenai keberadaan hukum, sebagaimana pendapat Sudikno Mertokusumo³³ bahwa hukum ada karena kekuasaan yang sah. Kekuasaan yang sahlah yang menciptakan hukum. Ketentuan-ketentuan yang tidak berdasarkan kekuasaan yang sah pada dasarnya bukanlah hukum, jadi hukum bersumber pada kekuasaan yang sah.

Selanjutnya kembali perihal kewenangan yang dimiliki, maka dapat disebut bahwa pada hakikatnya diskresi merupakan suatu kewenangan yang bersifat bebas, sehingga kewenangan ini memberikan suatu kebebasan untuk melakukan suatu tindakan diskresi terkait erat dengan suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah.

Dengan demikian, dalam melakukan diskresi pada hakikatnya terdapat beberapa pilihan tindakan yang dapat diambil, dimana dalam menentukan pilihan ini terdapat berbagai faktor penentu, yaitu:

1. Adanya suatu keadaan tertentu;
2. Suatu tindakan yang seharusnya diambil;
3. Suatu tindakan yang sepatutnya diambil;
4. Adanya pertimbangan “demi kepentingan umum”.

Diskresi pada hakikatnya harus dilakukan pada kondisi-kondisi tertentu, misalnya dalam hal terjadi suatu bencana atau dalam hal terjadi suatu keadaan darurat. Menurut Indroharto,³⁴ pada umumnya disebut ada dua cara pokok dari mana para Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara itu memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu dengan jalan atribusi dan delegasi.

³³Sudikno Mertokusumo. 1993. *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti. Bandung.

³⁴Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Edisi Revisi. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan Perundang-undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintahan baru. Dapat diberi uraian bahwa ketentuan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan yang disengketakan itu mungkin menyebut dengan jelas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang diberi wewenang pemerintah, jadi dasar wewenang tersebut dinamakan atributif.

Sedangkan pada delegasi terjadinya pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Dengan demikian, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya atribusi wewenang, adalah sangat penting untuk mengetahui apakah suatu Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara itu pada waktu mengeluarkan suatu keputusan yang berisi suatu pendelegasian wewenang berdasarkan suatu wewenang pemerintah atributif yang sah atau tidak.

Pada atribusi wewenang, terjadi pemberian suatu wewenang oleh suatu ketentuan Perundang-undangan, sedangkan pada delegasi wewenang, terjadi pelimpahan atau pemindahan suatu wewenang yang telah ada, sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya. Sedangkan mandat menurut Indroharto, adalah sebaliknya pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang satu kepada yang lain. Dalam hal mandat maka disitu tidak terjadi perubahan apa-apa mengenai distribusi wewenang yang telah ada, yang ada hanya suatu hubungan itern, umpamanya antara Menteri dengan Dirjen atau Irijennya, di mana

Menteri menugaskan Dirjen untuk atas nama Menteri melakukan suatu tindakan hukum dan mengambil serta mengeluarkan keputusan-keputusan Tata Usaha Negara tertentu. Jadi pada mandat, wewenang pemerintahan tersebut dilakukan oleh Mandataris atas nama dan tanggung jawab mandat.

C. Hirarki Perundang-undangan

Dalam perencanaan penyusunan Propemperda selain harus memuat judul rancangan Perda. Harus pula memuat materi yang diatur dan keterkaitan dengan peraturan lainnya.

Dalam muatan “materi yang diatur” dan keterkaitan dengan peraturan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan Perda 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 yang akan diatur.

Dalam hubungannya dengan keempat konsepsi rancangan Perda tersebut di atas, maka teori Perundang-undangan yang penting dikemukakan dalam penelitian ini, diantaranya: teori penjenjangan norma (*Stufen Theorie*), teori ROCCIPI, dan teori LP2K3.

Ketiga teori Perundang-undangan tersebut masing-masing dikemukakan oleh pakar hukum yang berbeda, namun memiliki kesamaan asal usul lahir dan pentingnya teori mereka di fase perencanaan pembentukan Undang-Undang (Perda). Semua teorinya dapat diaplikasikan dalam penyusunan Propemperda yang harus mentertakan dasar muatan dan keterangan dari suatu rancangan Perda.

Adapun yang dimaksud dengan teori Perundang-undangan sebagaimana dikemukakan oleh Burkard Kreams sebagai berikut:³⁵

“Teori Peundang-Undangan berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, dan bersifat kongnitif.”

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan oleh Burkard Kreams tersebut di atas, berarti pekerjaan untuk mencari kejelasan dan kejernihan makna dengan mengandalkan kognisi (pikiran) terhadap pembentukan Undang-Undang terkait dengan kegiatan mengidentifikasi suatu masalah yang mengilhami proses pembentukan rancangan.

Dalam kontes demikian, teori penjenjangan norma, teori ROCCIPI, dan teori LP2K3 dapat berguna dalam mengidentifikasi masalah yang menjadi dasar pembentukan rancangan Perda pula. Dalam arti yang lebih sempit, ketiga teori tersebut memiliki hubungan yang erat dengan tahap pembentukan Perda di tahap perencanaan yang sudah mewajibkan penyusunan Propemperda dalam ihwal mengikutsertakan keterangan dan muatan dasarnya.

Pertama-tama, teori penjenjangan norma (*stufent theorie*) dikemukakan oleh dua ahli hukum positivistik, diantaranya: Hans Kelsen dan Hans Nawiasky.

Hans Kelsen mengemukakan sebagai berikut:³⁶

“Norma hukum berjenjang-jenjang, berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma hukum selalu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber/dasar bagi norma hukum di bawahnya.”

Masih menurut Hans Kelsen yang mengemukakan bahwa sebab musabab norma hukum berjenjang, yakni:

³⁵Burkard Kreams. 1979. *Grundfragen Der Gesetzgebungslehre*. Duncker & Humblot. Berlin.

³⁶Hans Kelsen. 2007. *Teory Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik (Geeral Theory of Law and State)*, Alih Bahasa, Somardi, Bee Media Indonesia. Jakarta.

“Norma hukum yang lebih tinggi berlaku dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma tertinggi yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut, dan bersifat hipotesis, serta fiktif, yaitu norma dasar (*grundnom/basic norm/fundamental norm*).”

Terilhami oleh pendapat Hans Kelsen, Hans Nawiasky yang tidak lain adalah murid Hans Kelsen sendiri selanjutnya mengemukakan:³⁷

“Norma hukum selain berlapis-lapis, berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara sejatinya juga berkelompok-kelompok. Adapun kelompoknya dibagi menjadi empat kelompok besar yaitu:

- (a) Kelompok Pertama: norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
- (b) Kelompok Kedua: aturan dasar/pokok negara (*Staatsgrundgesetz*);
- (c) Kelompok Ketiga: Undang-Undang formal (*formal gezets*); dan
- (d) Kelompok Keempat: aturan pelaksana dan aturan otonom (*veronung and autonome satzung*.”

Empat kelompok norma hukum tersebut dalam pandangan Nawiasky, hampir selalu ada dalam tatanan susunan norma hukum setiap negara walaupun antara negara yang satu dengan negara yang lainnya memiliki perbedaan pada istilah ataupun sejumlah norma hukum pada masing-masing kelompok.

Teori penjenjangan norma jika dihubungkan dengan tahap penyusunan Propemperda maka erat kaitannya dengan latar belakang dan tujuan dari pada Perda yang akan dibentuk. Latar belakang dan tujuannya yaitu perintah peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jenjang atau tingkatan Perda berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berada ditingkatan keenam dan ketujuh (Perda Provinsi kemudian diikuti di bawahnya dengan Perda Kabupaten/kota). Itu artinya dalam penyusunan Propemperda, paling tidak dalam matriks pengajuan usulannya perihal keterangan, sudah harus mencantumkan Undang-Undang di atasnya yang menjadi dasar pendelegasiannya.

³⁷Hans Nawiasky. 1948. *Allgemeine als recht System Lichen Grundbegriffe*, (ensiedeln/Zurich/koln, benziger, cet.).

Selain itu ditahapan penyusunan Propemperda dengan mengaplikasikan teori penjenjangan norma, berarti di tahapan tersebut juga sudah dapat mengantisipasi terhadap Perda yang akan dibentuk tidak bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya, sehingga Perda yang ditetapkan nantinya tidak mengalami tumpang tindih (*antinomi*) yang potensial dibatalkan melalui uji materiil di Mahkamah Agung.

Kedua, teori ROCCUPI yang diprakarsai oleh Robert. B. Seidman. Dalam pandangannya teori tersebut sebagai akronim dari kepanjangan: *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology*. Ketujuh point itu selanjutnya oleh Seidman dipilahnya dalam indikator subjektif dan indikator objektif.

Seidman mengemukakan bahwa yang termasuk dalam indikator dan/atau faktor subjektif ini adalah *Interest* dan *Ideology*:³⁸

“*Interest* terkait dengan pandangan tentang manfaat bagi pelaku peran (pembuat Undang-Undang maupun yang terkena atau masyarakat yang diaturnya); *Ideology* terkait dengan masalah yang lebih luas cakupannya yakni nilai, sikap, selera, bahkan mitos-mitos dan asumsi-asumsi tentang dunia, agama, kepercayaan, politik, sosial, ekonomi.”

Sedangkan yang termasuk indikator dan/atau faktor objektif menurut Seidman, yaitu: *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, dan Process*:

“*Rules* adalah faktor bahwa orang berperilaku tidak hanya dalam satu peraturan, tetapi dalam kerangka peraturan Perundang-undangan yang saling terkait. Oleh sebab itu, pembuatannya harus selalu mengingat peraturan Perundang-undangan lain yang mungkin ada kaitannya baik secara vertikal maupun horizontal. Kalau ini diabaikan maka bisa timbul penolakan bahkan digugat secara hukum untuk dibatalkan melalui yudicial review. *Opportunity* adalah faktor lingkungan (eksternal) dari pihak-pihak yang akan dituju yang juga harus diketahui secara jelas sehingga memungkinkan mereka berperilaku sesuai dengan perintah atau larangan peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat. Faktor ini menurut pembuat peraturan Perundang-undangan memahami tentang konfigurasi

³⁸Robert Seidman. 2016. *Law, Power and Order*, Dikutip dari Siti Malikhatun Badriyah, *Sistem Penemuan Hukum dalam Masyarakat Prismatic*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta.

dan keadaan riil masyarakat yang akan dikenakan peraturan yang akan dibuat sebab hukum yang tak berpijak pada realitas sosial tidak akan dapat bekerja secara efektif. *Capacity* adalah faktor yang terkait dengan ciri-ciri pelaku (internal) yang mungkin punya masalah yang bisa mendorong mereka atau menyulitkan mereka atau tidak memungkinkan mereka untuk menaati peraturan Perundang-undangan. *Communication* adalah faktor peran pihak yang berwenang atau aparat dalam mengambil langkah-langkah, apakah sudah memadai atau belum, untuk mengomunikasikan peraturan Perundang-undangan kepada pihak yang dituju. Pihak yang dituju untuk berlakunya peraturan Perundang-undangan itu, harus mendapat informasi yang jelas juga, bukan hanya kita yang harus mendapat informasi tentang mereka, tetapi mereka juga harus mendapat informasi dari kita tentang peraturan Perundang-undangan yang dibuat. Oleh sebab itu, komunikasi dan publikasi melalui media massa menjadi sangat penting. *Process* adalah prosedur bagi pelaku peran untuk memutuskan apakah akan memenuhi (mematuhi) atau tidak akan mematuhi terhadap peraturan Perundang-undangan. Dari faktor ini terkadang juga keharusan agar pembentukan peraturan Perundang-undangan harus melalui prosedur dan mekanisme yang berlaku untuk itu yang jika tidak diperhatikan produknya dapat terkena pengujian yudisial (*judicial review*) secara formal.

Dalam penyusunan Propemperda ketujuh indikator yang dikemukakan oleh Seidman di atas, dapat pula menjadi pegangan dari para pengusul Propemperda baik yang diprakarsai oleh DPRD maupun yang diprakarsai oleh Pemerintah Daerah. Setidak-tidaknya jika dari awal sudah dipikirkan (kognisi) manfaat dari Perda yang akan dibentuk ditahap penyusunan Propemperda, sudah memperhitungkan partisipan yang akan dipakai dan sudah dikomunikasikan nomenklatur Perda yang akan dimasukkan dalam penyusunan Propemperda sekiranya dapat melahirkan produk hukum yang berkualitas. Selain itu, dengan kecermatan memperhatikan ketujuh aspek tersebut dalam hal mengidentifikasi masalah yang akan diatur, juga dapat meminimalisir selesainya seluruh Propemperda hingga tahap akhir, yaitu di tahap penetapan dan pelebagaan Perda.

Ketiga, yaitu teori LP2K3 sebagaimana dikemukakan oleh Achmad Ruslan. Teori Perundang-undangan LP2K3 juga merupakan singkatan dari

kepanjangan Landasan Pemikiran, Peraturan, Partisipasi Masyarakat, Kepentingan, Kemampuan, dan Kultur Hukum. Dengan memperhatikan secermat-cermatnya teori yang dikemukakan oleh Achmad Ruslan ini, erat kaitannya dengan enam kategori yang harus diperhatikan sebelum penyusunan naskah akademik dari draft rancangan Perda. Itu artinya, keenam indikator tersebut bersesuaian pula jika diaplikasikan dalam kegiatan penyusunan Propemperda.

Terhadap ketujuh indikator tersebut, Achmad Ruslan juga melakukan penyederhanaan sebagaimana yang dilakukan oleh Seidman. Selanjutnya, ketujuh indikator tersebut dikulifisir oleh beliau dalam istilah *The Three Pillars of Quality of Legal Product*.³⁹

“Pilar I terdiri atas: Landasan Pemikiran; Pilar II terdiri atas: Kultur Hukum; dan Pilar III terdiri atas: Peraturan, Partisipasi Masyarakat, Kepentingan, dan Kemampuan.”

Elemen landasan pemikiran sebagai pilar pertama sebagaimana dijelaskan lebih jauh oleh Achmad Ruslan terdiri atas landasan pemikiran filsufis, landasan pemikiran sosiologis, landasan pemikiran yuridis, dan landasan pemikiran politis. Selanjutnya pada elemen kultur hukum sebagai pilar kedua, adalah opini dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat dalam hubungannya dengan masalah yang akan dibentuk peraturannya.

Pilar yang ketiga yang paling terbanyak rumpun indikatornya, meliputi: Peraturan, Partisipasi Masyarakat, Kepentingan, dan Kemampuan. Achmad Ruslan memberikan penjelasan sebagai berikut:

- a) Elemen Peraturan: yang ditelaah adalah peraturan dari berbagai segi, misalnya apakah sudah ada peraturan yang mengatur masalah ini atukah belum;

³⁹Achmad Ruslan, 2013. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Rangkang Education. Yogyakarta.

- b) Elemen Partisipasi Masyarakat: menjaring aspirasi *stakeholders* mengenai masalah yang akan diselesaikan dengan pembentukan peraturan yang bersangkutan dengan berbagai bentuk kegiatan (seminar, wawancara, workshop, pendapat ahli, dan Musrembang);
- c) Elemen Kepentingan: penelaahan tentang siapa yang diuntungkan oleh masalah yang sedang terjadi serta pihak-pihak yang dirugikan;
- d) Elemen Kemampuan: elemen yang berkaitan dengan kemampuan struktur hukum dari segi kualitas dari kuantitas aparat dan masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan.

Teori LP2K3 sebagaimana yang dikemukakan oleh Achmad Ruslan selanjutnya akan menjadi pisau analisis pula dalam bab pembahasan penelitian ini. Penyusunan Propemperda berdasarkan yang diprakarsai oleh DPRD dan Pemerintah Daerah setidaknya harus memenuhi tiga pilar di atas, sehingga penyusunan Propemperda sebagai bagian dari tahapan pembentukan Perda dapat dikatakan efektif dalam menciptakan produk hukum daerah yang berkualitas.

D. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah

Peranan peraturan Perundang-undangan dalam konteks negara hukum yaitu menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat berupa Undang-Undang dan di daerah berupa Peraturan Daerah, serta untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial kemasyarakatan.

Menurut Van Der Tak dalam Aziz Syamsudin mengemukakan bahwa peraturan Perundang-undangan merupakan hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum.

Istilah Perundang-undangan (*legilation atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:⁴⁰

⁴⁰Azis Syamsuddin, 2011. *Proses dan Teknik Perundang-undangan*. Jakarta. Sinar Grafika.

1. Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah;
2. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Sedangkan ihwal defenisi dari Perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (yang selanjutnya disebut Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) yakni:

“Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Sesuai asas desentralisasi, daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014⁴¹ tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut.

Pemerintah daerah memerlukan perangkat peraturan Perundang-undangan. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan: “Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.⁴²

⁴¹Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴²Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan konstitusi tersebut dipertegas dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan jenis dan hierarki Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam tataran pemerintahan lokal, aspek hukum dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah di era otonomi merupakan salah satu aspek yang sangat terkait dengan keseluruhan aktivitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah, dengan hubungan kemitraan antara DPRD selaku Badan Legislatif Daerah dengan Kepala Daerah beserta jajarannya selaku Lembaga Eksekutif Daerah, tercermin dari produk hukum yang dihasilkan, yakni berupa Peraturan Daerah baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

1. Pengertian Peraturan Daerah

Pengertian Peraturan Daerah secara eksplisit dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan membagi dua jenis peraturan daerah, yakni Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

⁴³Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Sudikno Mertokusumo⁴⁴ memberikan pengertian, asas pembentukan Perundang-undangan yang baik adalah yang asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan, ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.

Dapat dikatakan bahwa, pembentukan peraturan Perundang-undangan merupakan manifestasi konkrit dari tekad untuk mewujudkan negara hukum. Pembentukan peraturan Perundang-undangan juga merupakan satu titik tolak dari arah pembangunan hukum, dan merupakan upaya untuk mewujudkan suatu negara hukum dimana dalam hal ini Johannes Usfunan menjelaskan bahwa:⁴⁵

“Asas legalitas dalam konsep *Rechtsstaat* mensyaratkan bahwa segala tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum”.

Suatu bentuk keberlakuan peraturan Perundang-undangan dalam hal ini adalah kaidah hukum, memiliki bentuk keberlakuan yuridik sebagaimana pendapat Arief Sidharta bahwa:⁴⁶

“Keberlakuan yuridik dimaksudkan bahwa suatu kaidah hukum dibentuk sesuai aturan-aturan hukum prosedur yang berlaku oleh Badan yang berwenang dan bahwa ia juga lebih dari itu dalam aspek lain secara substansial tidak bertentangan dengan kaidah hukum lainnya (kaidah yang lebih tinggi)”.

⁴⁴Sudikno Mertokusumo. 2010. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Universitas Atmajaya Yogyakarta. Yogyakarta.

⁴⁵Johanes Usfunan. 2004. *Perancangan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Demokratis (Orasi Ilmiah pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana Tanggal 1 Mei 2004)*, Denpasar.

⁴⁶Mertokusumo, Arief Sidharta. 2008. *Pengembangan Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum, (judul buku Asli, Van Apeldoorns dengan judul artikel *vilf Stellingen over Rechtsfilosofie*)*, Reflika Aditama. Bandung.

Agar suatu peraturan Perundang-undangan itu dapat diterima dan berlaku dalam pembentukannya haruslah memenuhi beberapa asas yang menjadi dasar pembentukannya, asas-asas tersebut sebagaimana yang diungkapkan oleh Van Der Vlies membagi asas tersebut ke dalam asas formal dan materil, yakni:⁴⁷

1. Asas Formal terdiri atas:
 - a. Asas tujuan yang jelas, yakni mencakup tiga hal, yakni mengenai ketetapan letak peraturan Perundang-undangan dengan kebijakan pemerintah, tujuan khusus peraturan yang dibentuk, tujuan dari bagian yang akan dibentuk;
 - b. Asas kelembagaan/organ pembentuk yang tepat, menetapkan kejelasan organ yang menetapkan peraturan Perundang-undangan tersebut;
 - c. Asas perlunya pengaturan, menentukan alternatif maupun relevansi dibentuknya aturan untuk menyelesaikan permasalahan pemerintah;
 - d. Asas dapat dilaksanakan, yaitu peraturan yang dibuat seharusnya dapat ditegakkan secara efektif;
 - e. Asas konsensus, kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban yang ditimbulkan oleh suatu peraturan secara konsekuen.
2. Asas Materil terdiri atas:
 - a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, artinya setiap peraturan hendaknya dapat dipahami oleh rakyat;
 - b. Asas pelaksanaan yang sama dalam hukum, hal ini untuk memberikan keadilan dalam praktik pelayanan dan penegakan hukum;
 - c. Asas kepastian hukum (asas legalitas), artinya peraturan yang dibuat mengandung aspek konsistensi walaupun diimplementasikan dalam waktu dan ruang yang berbeda;
 - d. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual, asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu yang menyangkut kepentingan individual.

Pembagian asas ke dalam asas materil dan asas formil seperti yang dikemukakan oleh Van Der Vlies sama dengan yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas formil ini dirumuskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni:⁴⁸

⁴⁷I.C. Van Der Vlies. 1987. *Handboek Wetgeving*. Swolle, Tjeenk Willink.

⁴⁸Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antar jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan;
- g. Keterbukaan.

Penjelasan lebih lanjut mengenai asas-asas yang ada dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

- 1) Kejelasan tujuan, yaitu setiap pembentukan peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- 2) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang berwenang;
- 3) Kesesuaian antar jenis dan, hierarki, dan materi muatan, yaitu pembentukan peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan Perundang-undangannya;
- 4) Dapat dilaksanakan, yaitu setiap pembentukan peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- 6) Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis pembentukan peraturan Perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- 7) Keterbukaan, yaitu proses pembentukan peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan Perundang-undangan.

Selain asas dan metode dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan menurut Kant dalam LG Saraswati dkk menjelaskan bahwa:⁴⁹

“Prinsip kebebasan, prinsip kesetaraan dan prinsip otonomi. Selanjutnya diuraikan bahwa prinsip kebebasan adalah pemerintah yang memikirkan kebahagiaan rakyatnya, untuk prinsip kesetaraan bahwa setiap anggota masyarakat berhak untuk menolak hukum-hukum yang tidak disepakati dan prinsip otonomi sebagai anggota masyarakat atau pun sebagai legislator, harus bebas dan setara dalam menyepakati hukum”.

Suatu kegiatan pembentukan peraturan Perundang-undangan juga merupakan suatu kegiatan awal yang bertujuan untuk membentuk atau membawa suatu perubahan. Hal ini disebabkan karena pada hakikatnya suatu Undang-undang akan mampu membawa suatu perubahan, sebagaimana ditegaskan oleh Seidman dkk, yang memberikan penegasan sebagai berikut:⁵⁰

“Dalam sebuah Undang-undang yang diharapkan mampu membawa perubahan, maka rincian rancangan akan memiliki arti penting tersendiri. Undang-undang itu hanya akan efektif berguna bila mampu mendorong timbulnya perilaku yang diharapkan. Apabila Undang-undang tersebut menyerahkan pilihan untuk berperilaku terhadap ebijaksanaan si pelaku sendiri, maka perilaku tersebut mustahil akan sesuai dengan apa yang dimaksudkan oleh pembuat rancangan”.

Penegasan Seidman tersebut diatas sekaligus juga memberikan pemahaman, bahwa dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan senantiasa akan disertai dengan suatu maksud untuk mengarahkan atau membawa perubahan dalam kehidupan masyarakat untuk membentuk suatu tatanan kehidupan yang sesuai dengan cita-cita bangsa dan negara.

Secara konkrit, asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik ini sering kali diletakkan pada berbagai peraturan Perundang-undangan yang ada di Indonesia. Terkait dengan hal ini Maria Farida Indriati S menyebutkan bahwa:⁵¹

⁴⁹LG Saraswati, dkk. 2006. *Hak Asasi Manusia*. Filsafat-UI Press. Cetakan Pertama. Jakarta.

⁵⁰Robert Seidman. 2016. *Law, Power and Order*, Dikutip dari Siti Malikhatun Badriyah, *Sistem Penemuan Hukum dalam Masyarakat Prismatik*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta.

⁵¹Maria Farida Indrati Soeprpto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukan*. Kanisius. Yogyakarta.

“Pembentukan peraturan Perundang-undangan yang berlaku saat ini (sejak era reformasi) terdapat kecenderungan untuk meletakkan asas-asas hukum atau pembentukan peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam satu pasal-pasal awal, atau dalam Bab Ketentuan Umum”.

3. Materi Muatan Pembentukan Peraturan Daerah

Materi muatan pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi⁵² yang dipadankan dengan istilah “*het onderwerp*”. Pendapat A. Hamid S. Attamimi yang dikutip oleh Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, bahwa materi muatan sebuah peraturan Perundang-undangan negara dapat ditentukan atau tidak, bergantung pada sistem pembentukan peraturan Perundang-undangan negara tersebut beserta latar belakang sejarah dan sistem pembagian kekuasaan negara yang menentukannya.

Di Indonesia, materi muatan peraturan Perundang-undangan ditentukan dengan jelas sesuai dengan tingkatan peraturan Perundang-undangan. Terdapat jenis peraturan Perundang-undangan yang memuat materi muatan yang sesuai dengan delegasi peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan ada pula peraturan Perundang-undangan yang bersifat mandiri, yakni yang merumuskan materi tertentu walaupun tidak secara tegas didelegasikan atau tidak diperintahkan oleh peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, sekaligus karena adanya delegasi atau pelaksanaan lebih lanjut.

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur materi muatan peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:⁵³

⁵²A. Hamid S. Attamimi. 1988. *Kodifikasi Sebabkan Hukum Selalu Berjalan di Belakang*, Kompas.

⁵³Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain asas sebagaimana dimaksud ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dengan jelas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka peyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kemudian Pasal 236 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan.

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi:

1. Materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. Serta menampung kondisi khusus daerah; dan
3. Penjabaran lebih lanjut Undang-Undang yang lebih tinggi.

Materi muatan peraturan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta menampung kondisi khusus daerah merupakan materi muatan Peraturan Daerah yang membutuhkan inisiatif sendiri dari pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah tersebut tanpa harus terlebih dahulu menunggu adanya delegasi kewenangan atau perintah Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal ini dijelaskan oleh Van Wijk/Konijnenbelt seperti yang dikutip Maria Farida Indrati S. Bahwa dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan (*atributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan Perundang-undangan yang diberikan oleh Grondwet (Undang-Undang Dasar) atau wet (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.

4. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Sebagai salah satu jenis peraturan Perundang-undangan di Indonesia, peraturan daerah dalam pembentukannya tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan Perundang-undangan yang telah ditentukan.

Hal ini sangat penting dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud

disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa Perundang-undangan ini harus dibuat.

Menurut Bagir Manan mengemukakan bahwa terdapat 4 (empat) landasan yang digunakan dalam menyusun Perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas, yaitu:⁵⁴

1. Landasan Yuridis

Yakni ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuat peraturan Perundang-undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam Perundang-undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan Perundang-undangan karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan.

Landasan ini dibagi menjadi dua:

- a. Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu;
- b. Dari segi materil sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.

Landasan yuridis dari penyusunan peraturan Perundang-undangan meliputi 3 hal:

- a. Kewenangan dari pembuat Perundang-undangan;
- b. Kesesuaian bentuk dan jenis peraturan Perundang-undangan dengan materi yang diatur;
- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan Perundang-undangan.

Dalam suatu Perundang-undangan landasan yuridis ini ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”.

2. Landasan Sosiologis

Yakni suatu peraturan Perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Dalam kondisi demikian inilah maka Perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi dalam masyarakat dalam rangka penyusunan suatu Perundang-undangan maka tidak begitu banyak lagi pengarahan institusi kekuasaan dalam melaksanakannya.

3. Landasan Filosofis

Yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Suatu rumusan Perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*recthvaardiging*) yang dapat

⁵⁴Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundangan Di Indonesia*. Jakarta.

diterima dan dikaji secara filosofis. Pembeneran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat yaitu cita-cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita-cita keadilan (*idee der grondflag*), dan cita-cita kesusilaan (*idee der eedelijkheid*).

Dengan demikian Perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofis grondflag*) apabila rumusannya mendapat pembeneran yang dikaji secara filosofis. Dalam konteks Negara Indonesia yang menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.

4. Landasan Politis

Yakni garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara, hal ini dapat diungkapkan pada garis politik seperti pada saat ini tertuang pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) maupun Program Legislasi Daerah (Prolegda), dan juga kebijakan Program Pembangunan Nasional (Propenas) sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan dilaksanakan selama pemerintahannya ke depan. Ini berarti memberi pengarahannya dalam pembuatan peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.

Selain landasan tersebut di atas masih ada beberapa landasan yang dapat digunakan diantaranya, landasan ekonomis, ekologis, kultural, religi, administratif dan teknis perencanaan yang tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat peraturan Perundang-undangan yang baik di semua tingkatan pemerintah.

5. Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan.

Prosedur pembentukan Perda secara umum sama dengan prosedur pembentukan peraturan Perundang-undangan yang lain, utamanya Undang-Undang, hal ini dapat dilihat dari proses pembentukan yang mirip dan lembaga

pembentuknya yaitu sama-sama menjadi kewenangan lembaga legislatif di daerah sehingga dalam beberapa literature, peraturan daerah sering juga disebut dengan Undang-Undang Lokal (*local wet, local legislation*) seperti yang dikenal di negara yang menggunakan federalisme.

Adapun tahapan pembentukan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:

a) Tahap Perencanaan

Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten dilakukan dalam Prolegda Kabupaten. Prolegda memuat program pembentukan peraturan daerah dengan judul rancangan Peraturan Daerah, materi yang diatur serta keterkaitannya dengan peraturan Perundang-undangan lainnya. Merupakan keterangan mengenai rancangan peraturan daerah 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 telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten dan Pemerintah Daerah Kabupaten. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten. Dalam penyusunan Prolegda Kabupaten ini, penyusunan rancangan peraturan daerah di dasarkan atas:

- a. Perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. Rencana Pembangunan Daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

Penyusunan Prolegda Kabupaten antara DPRD Kabupaten dan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi. Selanjutnya penyusunan Prolegda Kabupaten di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten di koordinasikan oleh Bagian Hukum dan dapat mengikut sertakan instansi vertikal terkait. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Kabupaten di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten diatur dengan Peraturan Bupati.

Keikutsertaan instansi terkait ditentukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD yang bersangkutan, sesuai dengan kebutuhan, bukan merupakan suatu keharusan. Pengertian instansi vertikal terkait antara lain Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Dalam Negeri. Sedangkan keikutsertaan instansi vertikal dalam arti memfasilitasi dan konsultasi, sebab penyusunan program legislasi daerah tetap merupakan kewenangan pemerintah dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.

Hasil penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota antara DPRD dan Pemerintah Kabupaten/Kota, Prolegda Kabupaten ini dengan keputusan DPRD Kabupaten/Kota. Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

1. Akibat Putusan Mahkamah Agung; dan
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam keadaan tertentu, DPRD Kabupaten/Kota atau Bupati/Walikota dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di luar Prolegda Kabupaten/Kota:

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. Akibat kerjasama pihak lain; dan
- c. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas sesuatu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang khusus menangani Bidang Legislasi dan Bagian Hukum.

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yakni ketentuan Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011⁵⁵ berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat dimuat dalam daftar kumulatif terbuka mengenai Pembentukan, Pemakaran dan Penggabungan Kecamatan atau lainnya dan/atau Pembentukan, Pemakaran dan Penggabungan Desa atau nama lainnya.

Dalam Ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018, lebih rinci mengatur tata cara penyusunan Propemperda di lingkungan Daerah Kabupaten/Kota sebagai berikut:⁵⁶

1. Bupati menugaskan Pimpinan Organisasi Perangkat Daerah dalam penyusunan Propemperda;
2. Penyusunan Propemperda dikoordinasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi Bagian Hukum;
3. Penyusunan Propemperda dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait;

⁵⁵Pasal 32 s.d. 38 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵⁶Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

4. a. Instansi Vertikal yang dimaksud adalah Kementerian Hukum dan HAM;
- b. Instansi Vertikal terkait dengan:
 - Kewenangan;
 - Materi Muatan;
 - Kebutuhan.
5. Bupati menyampaikan hasil penyusunan Propemperda kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD;
6. Penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda;
7. Penyusunan Propemperda dilaksanakan oleh DPRD dan Bupati
8. Penyusunan Propemperda memuat daftar rancangan Perda yang didasarkan atas:
 - a. Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - b. Rencana Pembangunan Daerah;
 - c. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan;
 - d. Aspirasi Masyarakat Daerah.
9. Penyusunan Propemperda memuat daftar urutan yang ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan skala prioritas;
10. Penyusunan dan penetapan Propemperda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD;
11. Hasil penyusunan Propemperda antara DPRD dan Pemerintah Daerah disepakati menjadi Propemperda ditetapkan dengan Keputusan dalam Rapat Paripurna DPRD.

Dalam ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda diatur dalam Peraturan DPRD tentang tata tertib. Artinya, bahwa penyusunan Program Legislasi Daerah/Propemperda haruslah menjadi bagian dari pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

b) Tahap Penyusunan Ranperda

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berasal dari DPRD dan atau Bupati, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ini disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- b. Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

- c. Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pemikiran dan materi muatan yang diatur.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/Kota dilakukan sesuai teknik penyusunan Naskah Akademik, Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berasal dari DPRD Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh alat-alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang khusus menangani Bidang Legislasi, Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berasal dari Bupati dikoordinasikan oleh Bagian Hukum dan dapat mengikut sertakan instansi vertikal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berasal dari Bupati.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat diajukan oleh Anggota Komisi, Gabungan Komisi, atau alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang khusus menangani Bidang Legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara persiapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ini diatur dalam Peraturan DPRD Kabupaten/Kota. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah disiapkan oleh DPRD Kabupaten/Kota disampaikan dengan surat Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota kepada Bupati. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Bupati disampaikan dengan surat pengantar Bupati kepada Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota. Apabila dalam satu masa sidang DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah dari ketentuan Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas hukum daerah diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Perda agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini disebabkan dalam pembentukan Perda perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Perda, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut ke dalam Perda secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya.

c) Tahap Pembahasan

Tahap pembahasan sebuah Rancangan Peraturan Daerah, baik tingkat Provinsi, maupun pada tingkat Kabupaten/Kota sama dengan mekanisme pembahasan pada Undang-Undang yakni selalu penekanannya pada segi kebersamaan antara eksekutif dengan legislatif, artinya bahwa sebuah rancangan Peraturan Daerah baik itu berasal dari prakarsa DPRD, tidak dapat ditetapkan menjadi Peraturan Daerah apabila tidak ada kesepakatan atau persetujuan bersama Pemerintah Daerah (eksekutif daerah) dengan DPRD, dan apabila tidak ada kesepakatan atau persetujuan bersama tersebut, maka rancangan Peraturan Daerah tidak dapat diajukan dalam masa sidang bersangkutan.

Tata cara atau prosedur pembahasan Ranperda berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan adalah sama dengan pembahasan Ranperda Kabupaten/Kota, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Bupati pada pembahasannya melalui tingkat-tingkat pembicaraan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota menangani Bidang Legislasi dan Rapat Paripurna. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah diatur dengan Peraturan DPRD, selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota sebagai berikut:⁵⁷

Pasal 8

Apabila dalam 1 (satu) masa sidang, DPRD dan Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Perda mengenai materi yang sama, dibahas adalah Rancangan Perda yang disampaikan oleh Kepala Daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Pasal 9

- (1). Rancangan Perda yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah dibahas oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- (2). Pembahasan Rancangan Perda dilakukan melalui pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.
- (3). Pembicaraan tingkat I meliputi kegiatan:
 - a. Dalam hal Rancangan Perda berasal dari Kepala daerah:
 1. Penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna mengenai Rancangan Perda;
 2. Pandangan umum Fraksi terhadap Rancangan Perda; dan
 3. Tanggapan dan/atau jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum Fraksi.
 - b. Dalam hal Rancangan Perda berasal dari DPRD:
 1. Penjelasan Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, Pimpinan Bapemperda, atau Pimpinan Gabungan Komisi, Pimpinan Bapemperda, atau Pimpinan Panitia Khusus dalam Rapat Paripurna mengenai Rancangan Perda;
 2. Pendapat Kepala Daerah terhadap Rancangan Perda; dan
 3. Tanggapan dan/atau jawaban Fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.

⁵⁷Pasal 8 s.d. 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Provinsi, Kabupaten/Kota.

- c. Pembahasan dalam Rapat Komisi, Gabungan Komisi, atau Panitia Khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau Pejabat ditunjuk mewakili;
 - d. Penyampaian pendapat akhir Fraksi dilakukan pada akhir pembahasan antara DPRD dan Kepala Daerah atau Pejabat ditunjuk untuk mewakili.
- (4). Pembicaraan tingkat II meliputi kegiatan:
- a. Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna didahului dengan:
 1. Penyampaian laporan yang berisi proses, dan hasil pembicaraan tingkat I oleh Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus;
 2. Permintaan Persetujuan secara lisan Pimpinan Rapat kepada Anggota dalam Rapat Paripurna; dan
 3. Pendapat akhir Kepala Daerah.
 - b. Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada huruf a angka 2 keputusan yang diambil berdasarkan suara terbanyak;
 - c. Dalam hal Rancangan Perda tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah, Rancangan Perda tersebut tidak dapat diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa sidang itu.

Pasal 10

- (1). Rancangan Perda dapat tarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah;
- (2). Penarikan kembali Rancangan Perda oleh DPRD dilakukan dengan keputusan Pimpinan DPRD disertai alasan penarikan;
- (3). Penarikan kembali Rancangan Perda oleh Kepala Daerah disampaikan dengan surat Kepala Daerah disertai alasan penarikan;
- (4). Rancangan Perda yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah;
- (5). Penarikan kembali Rancangan Perda hanya dapat dilakukan dalam Rapat Paripurna yang dihadiri oleh Kepala Daerah;
- (6). Rancangan Perda yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama.

d) Tahap Penetapan

Rancangan Peraturan Daerah yang disetujui bersama DPRD dan Bupati disampaikan kepada oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah, Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Penyampaian Rancangan Peraturan

Daerah ditetapkan oleh Bupati dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati.

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak ditandatangani oleh Bupati dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah wajib diundangkan. Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah, kalimat pengesahannya berbunyi “Peraturan Daerah ini dinyatakan Sah”, selanjutnya dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum Pengundangan Naskah Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah.

Lebih lanjut dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diatur juga proses penetapan Perda, namun dalam Undang-Undang ini mengatur Nomor Register Perda sebagaimana tertuang dalam Pasal 242 menegaskan:⁵⁸

- (1) Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD bersama Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Perda;
- (2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama;
- (3) Gubernur wajib menyampaikan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat 2 (dua) kepada Menteri paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Provinsi dari Pimpinan DPRD Provinsi untuk mendapatkan Nomor Register Perda;
- (4) Bupati/Walikota wajib menyampaikan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana yang dimaksud ayat (2) kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Kabupaten/Kota dari Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota untuk mendapatkan Nomor Register Perda.

⁵⁸Pasal 242 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan ketentuan tersebut Ranperda Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan terlebih dahulu harus mendapatkan Nomor Register dari Gubernur (Biro Hukum Provinsi) sesuai mekanisme yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan.

e) Tahap Pengundangan

Agar setiap orang mengetahui peraturan Perundang-undangan harus diundangkan, seperti halnya Perda yang harus diundangkan dalam Lembaran Daerah dan peraturan yang berasal dari Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

f) Tahap Penyebarluasan

Agar setiap orang khususnya di Daerah yang bersangkutan mengetahui peraturan Perundang-undangan yang di keluarkan di Daerah masing-masing, Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah.

Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah. Pembahasan rancangan Peraturan Daerah hingga pengundangannya Peraturan Daerah. Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dari masyarakat maupun para pemangku kepentingan penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh Kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD

dilaksanakan oleh Alat Kelengkapan DPRD dan penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Dalam penyebarluasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.

E. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam penyusunan Propemperda, DPRD adalah salah satu Institusi yang diberikan pula kewenangan untuk mengajukan Usulan Propemperda. Bahkan yang menentukan lolos tidaknya Propemperda berdsarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dominan di Lembaga DPRD.

Secara singkat point berikut ini menguraikan mengenai pengertian dan kedudukan DPRD, fungsi wewenang, tugas dan hak-haknya selain itu, diuraikan pula alat kelengkapan DPRD dan Badan Propemperda yang melekat di Lembaga DPRD yang dalam turut memegang andil dalam penyusunan Propemperda.

1. Pengertian dan Kedudukan DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintah Daerah.

DPRD adalah bentuk lembaga perwakilan rakyat (parlemen) daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) di Indonesia yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah bersama dengan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

DPRD dengan Kepala Daerah sebagai unsur pemerintah daerah mendapatkan mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. DPRD dengan Kepala Daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan Kepala Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan Kebijakan daerah. Dengan kata lain, antara Kepala Daerah dengan DPRD tidak saling membawahi satu sama lain, tetapi berkedudukan yang sederajat sebagai unsur pemerintah daerah sekaligus mitra dan fungsi yang berbeda.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diatur secara terperinci dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Fungsi Wewenang Tugas, dan Hak DPRD

Dalam kerangka representasi rakyat di daerah, fungsi DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu;⁵⁹

- a. Pembentukan Perda Kabupaten/Kota;
- b. Anggaran; dan
- c. Pengawasan.

Selanjutnya Pasal 150 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan cara:⁶⁰

- a. Membahas bersama Bupati/Walikota dan menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. Mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
- c. Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.

Terkait tiga fungsi utama dari DPRD dalam menjalankan semangat ekonomi daerah yang disebutkan di atas, maka penjabaran mengenai tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota yaitu sebagai berikut:

- a. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD Kabupaten/Kota;
- d. Memilih Bupati/Walikota;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana Perjanjian Internasional di Daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana Kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;

⁵⁹Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁰Pasal 150 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan Perundang-undangan.

Keistimewaan lain dari DPRD yang dijamin oleh Undang-Undang adalah diberikan Hak Interpelasi Angket, dan menyatakan pendapat. Hak Interpelasi Angket adalah Hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Bupati mengenai Kebijakan Pemerintah Kabupaten/Kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan negara. Hak Angket adalah Hak DPRD untuk melakukan penyidikan pemerintah Kabupaten/Kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan. Sedangkan Hak menyatakan pendapat terhadap Kebijakan Bupati/Walikota atau mengenai kejadian luas biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaian atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan Hak Interpelasi dan Hak Angket.

3. Alat Kelengkapan DPRD

Dalam Pasal 163 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 326 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD diatur mengenai Alat Kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas: berikut:⁶¹

- a. Pimpinan;
- b. Badan Musyawarah;
- c. Komisi;
- d. Badan Pembentukan Perda Kabupaten/Kota;
- e. Badan Anggaran;
- f. Badan Kehormatan; dan
- g. Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh Rapat Paripurna.

⁶¹Pasal 362 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

4. Badan Pembentukan Perda

Badan Legislasi Daerah/Badan Pembentukan Peraturan Daerah merupakan salah satu alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota. Alat kelengkapan ini secara definitif mengandung arti Institusi-Institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi, jadi dengan menggunakan pengertian tersebut Balegda/Bapemperda dapat diartikan sebagai institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi DPRD. Sesuai dengan namanya fungsi yang dilaksanakan hanya fungsi legislasi saja.

Fungsi pertama Lembaga Perwakilan Rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan dalam kaitannya dengan fungsi DPRD. Lili Romli⁶² mengemukakan bahwa DPRD mempunyai fungsi antara lain membuat peraturan-peraturan (legislasi) dalam hal Peraturan Daerah (Perda), DPRD sebagai wakil rakyat harus memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya dalam Pasal-Pasal Peraturan yang dihasilkan berupa kebijakan publik (Perda).

Melalui fungsi legislasi ini sesungguhnya mendapatkan DPRD pada posisi sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

Keberadaan Badan Legislasi Daerah ini sejalan pula dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dalam penyusunan Perda lebih banyak memberi peran kepada DPRD dalam proses legislasi pembuatan Perda. Peran ini dimulai pada tahapan perencanaan melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang penetapannya

⁶²Lili Romli, 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Pelajar, Yogyakarta. hal 62.

dilakukan dengan Keputusan DPRD. Dengan demikian fungsi legislasi ini untuk mewujudkan sarana yuridis dalam melaksanakan kebijakan Otonomi Daerah.

Secara umum yang dimaksud dengan Fungsi Legislasi ini untuk membuat Peraturan Daerah. Pasal 150 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan cara:⁶³

- a. Membahas bersama Bupati/Walikota dan menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. Mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
- c. Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.

Badan Pembentukan Peraturan Daerah adalah salah satu Alat Kelengkapan DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dimana susunan dan kedudukan diatur dalam Pasal 69 dalam Tata Tertib DPRD Kabupaten Pangkejene dan Kepulauan yang berbunyi:

- (1) Pimpinan Badan Pembentukan Perda terdiri atas 1 (satu) orang Ketua dan 1 (satu) orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Bapemperda berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat;
- (2) Sekretaris DPRD karena jabatannya juga sebagai sekretaris Bapemperda dan bukan sebagai anggota;
- (3) Masa jabatan Pimpinan Bapemperda paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan;
- (4) Perpindahan anggota DPRD dalam Bapemperda ke alat kelengkapan DPRD lain dapat dilakukan setelah masa keanggotaannya dalam Bapemperda paling singkat 1 (satu) tahun berdasarkan usul fraksi.

Adapun tugas Badan Pembentukan Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 70 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Pangkejene dan Kepulauan yang berbunyi:

- (1) Bapemperda mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. Menyusun rancangan program pembentukan Perda yang memuat daftar urut rancangan Perda berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda disertai alasan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;

⁶³Pasal 150 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- b. Mengkoordinasikan penyusunan program pembentukan Perda antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
 - c. Menyiapkan rancangan Perda yang berasal dari DPRD yang menyerahkan usulan Bapemperda berdasarkan program prioritas yang ditetapkan;
 - d. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan Perda dari yang diajukan anggota, komisi atau gabungan komisi sebelum rancangan Perda disampaikan kepada Pimpinan DPRD;
 - e. Mengikuti pembahasan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah;
 - f. Memberikan pertimbangan terhadap usulan penyusunan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah di luar program pembentukan Perda;
 - g. Memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD terhadap rancangan Perda yang berasal dari Pemerintah Daerah;
 - h. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan Perda melalui koordinasi dengan Komisi dan/atau Panitia Khusus;
 - i. Memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD atas rancangan Perda yang ditugaskan Badan Musyawarah; dan
 - j. Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD dan menginventarisasi permasalahan dalam pembentukan Perda sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.
- (2) Bapemperda membuat rencana kerja dan rencana anggaran sesuai dengan kebutuhannya disampaikan kepada Pimpinan DPRD setiap tahun anggaran.

F. Kerangka Pikir

Konsekuensi yuridis dari negara Indonesia yang berbentuk negara kesatuan dalam arah dan tujuan pembangunan masyarakat yang sejahtera secara merata menjadi dasar perwujudan asas desentralisasi dan tugas pembentukan di setiap daerah Provinsi, Kabupaten/Kota.

Negara kesatuan yang menerapkan kedua asas tersebut, Pemerintah Daerah yang terdiri atas Gubernur, Bupati, dan Walikota bersama dengan DPRD dalam pembentukan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut dengan produk hukum Peraturan Daerah (Perda).

Kewenangan pembentukan produk hukum berupa Perda merupakan amanat konstitusi selanjutnya operasional pembentukan Perda itu diatur dalam Peraturan Organik, meliputi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Prosedur atau mekanisme pembentukan Perda berdasarkan ketiga tersebut di atas meliputi: Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Pengesahan, dan Pengundangan, pada tahap perencanaan pembentukan Perda merupakan tahapan yang penting sebab dari tahapan itulah dapat ditentukan arah, sasaran, dan dibutuhkannya sebuah peraturan.

Urgensi dari pada tahapan perencanaan adalah mengarahkan agar peraturan dapat memecahkan masalah yang ada di masyarakat. Di tahap penyusunan Propemperda terbagi lagi dalam enam tahapan, meliputi tahap pengajuan usulan Perda, tahap inventarisasi, tahap seleksi, tahap penyusunan, tahap koordinasi, dan tahap penetapan.

Pada setiap tahapan itu menjadi wajib untuk memperhatikan hierarki Perundang-undangan (Perjanjian Norma), Indikator-indikator subjektif dan indikator objektif, dan pilar-pilar pembentukan lainnya. Suatu penyusunan Propemperda yang tidak maksimal dalam tahapan yang telah ditentukan, berarti telah menunjukkan tidak efektifnya penyusunan Propemperda ditataran praktek.

Tidak efektifnya penyusunan Propemperda dalam perspektif sosiolegal digunakan teori kombinasi antara sistem hukum yang dikemukakan oleh

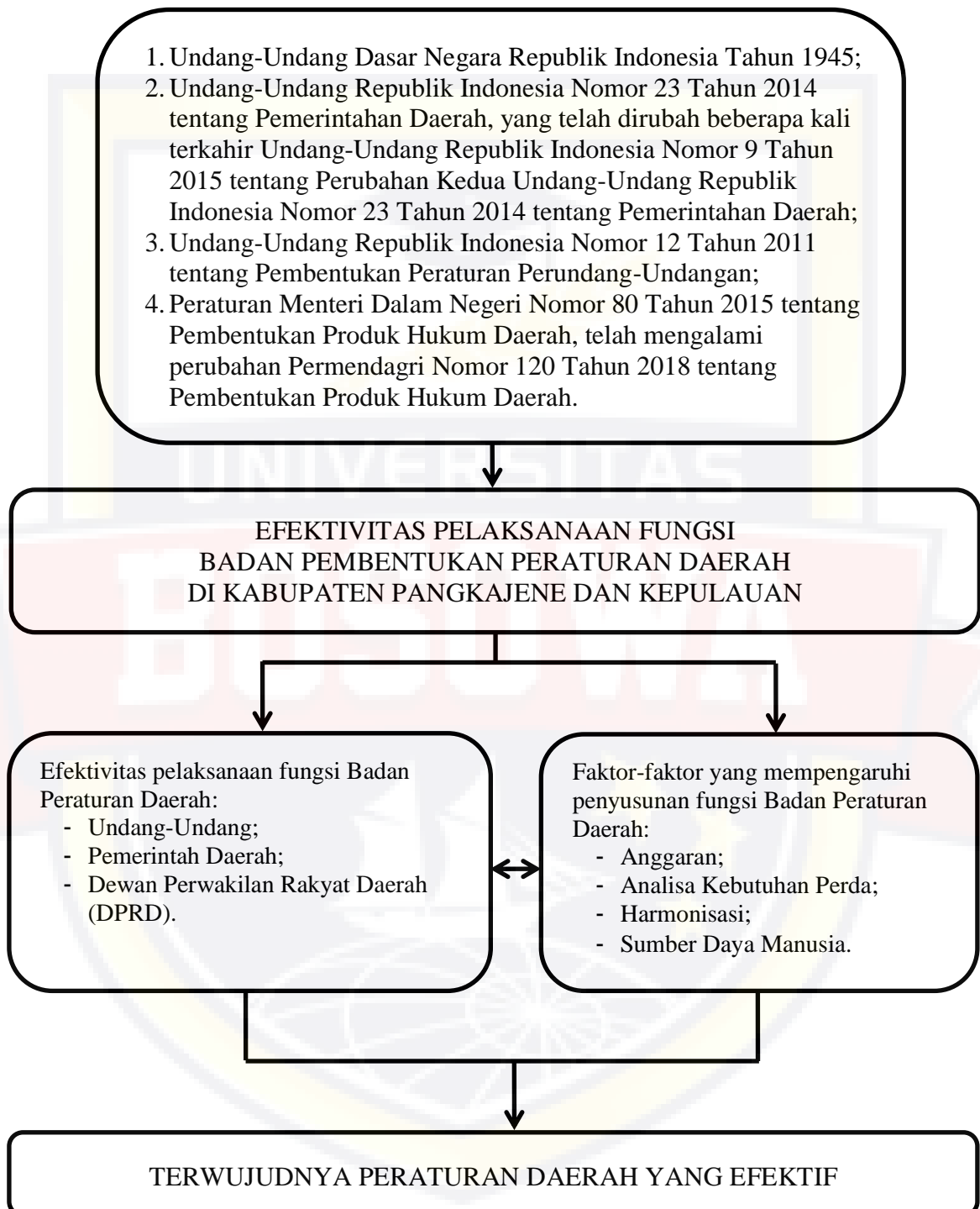
Lowrence M. Friedinan dan faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto. Faktor penghambat penyusunan Propemperda selanjutnya dibagi dalam empat indikator, yaitu Substansi hukum, Struktur hukum, Sarana atau Fasilitas, dan Kultur hukum.

Tidak ditaatinya syarat-syarat penyusunan Propemperda dalam seleksi oleh Bagian Hukum dan Bapemperda diduga karena faktor Substansi hukum, Struktur hukum, Sarana atau Fasilitas, dan Kultur hukum. Selanjutnya dengan membenahi seluruh faktor-faktor penghambat tersebut diharapkan akan terwujud penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang efektif di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Provinsi Sulawesi Selatan.



BOSOWA

Bagan Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. Efektivitas adalah penilaian atas keberhasilan penyusunan Propemperda berdasarkan tahapan yang telah ditentukan dalam peraturan Perundang-undangan terkait;
2. Penyusunan Propemperda adalah suatu kegiatan yang dijalankan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah secara tahunan sebagai bagian tahapan perencanaan dalam pembentukan Perda;
3. Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) adalah instrumen perencanaan Program Pembentukan Peraturan Daerah secara terencana, terpadu, dan sistematis dalam pengajuan usulan Perda hingga penetapannya untuk selanjutnya ditingkatkan dalam tahapan penyusunan rancangan Perda;
4. Tahap pengajuan usulan Perda adalah pengajuan usulan Perda oleh OPD terkait atau DPRD ke Bagian Hukum atau Bapemperda berdasarkan syarat skala prioritas dalam pembentukan Perda;
5. Tahap inventaris adalah tahap pemuatan secara keseluruhan usulan Perda dalam kolom atau tabel, baik yang dilaksanakan atau dibuat oleh Bagian Hukum Bapemperda;
6. Tahap seleksi adalah tahap yang mengidentifikasi usulan Perda, apakah sesuai dengan syarat pembentukannya (Pemerintah Undang-Undang yang lebih tinggi, Perencanaan Pembangunan Daerah, Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan Asprasi Masyarakat Daerah) yang dilaksanakan oleh Bagian Hukum dan Bapemperda;

7. Tahap koordinasi adalah tahap pengintegrasian atau pembahasan bersama antara usulan Perda di Bagian Pemerintahan Daerah dan usulan Perda di DPRD Kabupaten;
8. Tahap penetapan adalah tahap akhir dari penyusunan Propemperda yang menunjukkan usulan Perda apa saja yang disepakati antara Pemerintah Daerah dan DPRD yang selanjutnya akan ditingkatkan ditahap penyusunan rancangan dan pembahasannya di DPRD;
9. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan seluruh jajarannya instansi terkait, staf/pegawai yang turut terlibat dalam penyusunan Propemperda;
10. DPRD adalah DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, Fraksi, Komisi, Gabungan Komisi, Badan Kelengkapan DPRD dan seluruh staf kepegawaian yang dilibatkan dalam penyusunan Propemperda;
11. Faktor penghambat adalah setiap elemen yang menjadi alasan atau penyebabnya sehingga pelaksanaan penyusunan Propemperda tidak sesuai dengan tahapan yang telah ditentukan atau telah menjadi kesepakatan bersama;
12. Subtansi hukum adalah landasan hukum-hukum atau peraturan-peraturan yang menjadi dasar hukum dalam penyusunan Propemperda;
13. Struktur hukum adalah Aparatur Pemerintah Daerah yang terdiri atas Bagian Hukum dan Bapemperda yang terlibat dalam penyusunan Propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan;
14. Sarana atau fasilitas adalah fasilitas keuangan yang disediakan dalam penyusunan Propemperda;

15. Kultur hukum adalah sikap dan nilai yang dianut oleh aparatur pemerintahan daerah terkait yang terlibat dalam penyusunan Propemperda;

16. Terwujudnya penyusunan program pembentukan Peraturan Daerah yang efektif adalah berjalannya tahapannya secara maksimal dengan syarat skala prioritas yang diatur dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pemerintahan Daerah setelah ditanggulangi beberapa faktor-faktor penghambatnya;



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan tesis ini ialah empiris. Penelitian ini menggunakan pendekatan empiris dengan berusaha mendeskripsikan pelaksanaan penyusunan Propemperda dalam praktik yang dihubungkan dengan peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan Perda.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan dalam rangka Penulisan Karya Ilmiah ini adalah di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan yaitu pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan khususnya pada Badan Pembentukan Perda yang menangani Program Pembentukan Perda.

C. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh Aparatur yang menangani Penyusunan Pembentukan Peraturan Daerah khususnya pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Metode penentuan sampel dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik purposive sampling. Adapun yang menjadi sample dalam penelitian ini terdiri dari 4 (empat) orang meliputi Kepala Bagian Hukum dan Perundang-undangan, Sub. Bagian Peraturan Perundang-undangan dan Dokumentasi Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, Ketua Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dan Sub. Bagian Produk Hukum Dokumentasi Hukum Sekretariat DPRD.

D. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Data Primer: data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan Kepala Bagian Hukum, Sub. Bagian Peraturan Perundang-undangan dan Dokumentasi Sekretariat Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dan Rancangan Peraturan Bupati Sekretariat Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, Ketua Badan Pembentukan Badan Pembentukan Peraturan DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dan Sub. Bagian Produk Hukum dan Dokumentasi Hukum Sekretariat DPRD;
2. Data Sekunder: data yang diperoleh melalui literature buku, jurnal, artikel, makalah yang erat kaitannya dengan Materi Hukum Tata Negara, Hukum Kelembagaan Negara, Ilmu Hukum Perundang-undangan, Pembentukan Perda, dan dokumen-dokumen lainnya yang berhubungan dengan isu yang diangkat dalam penelitian ini.

E. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian dilaksanakan dengan melalui tiga metode, sebagai berikut:

1. Wawancara yaitu penulis mengadakan tanya jawab dengan pihak-pihak terkait langsung dengan masalah yang akan dibahas;
2. Dokumentasi yakni penulis mengambil data dengan mengamati dokumen-dokumen dan arsip-arsip yang diberikan oleh pihak terkait;

3. Studi Kepustakaan yakni penulis mengumpulkan data dari berbagai literatur yang diperlukan berhubungan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

F. Analisis Data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan dengan analisis kualitatif, yaitu dari data yang diperoleh disusun secara sistematis, kemudian dianalisis secara kualitatif dalam bentuk mendeskripsikan pelaksanaan penyusunan Propemperda dalam hubungannya dengan regulasi pembentukan Perda.

Tidak efektifnya pelaksanaan penyusunan Propemperda karena masih terdapat tahapan yang tidak dijalankan oleh pihak atau lembaga yang berwenang, juga akan dideskripsikan berbagai penghambatnya, sehingga dapat ditemukan solusi hukum yang memenuhi syarat formil pembentukan Perda terkait.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Efektivitas Pelaksanaan Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pangkejene dan Kepulauan

Sub Bab pertama ini akan mengkaji dan menelaah efektivitas penyusunan propemperda di Kabupaten Pangkejene dan Kepulauan yang selanjutnya diklarifikasi dalam dua bagian yaitu; Pertama, pelaksanaan penyusunan Propemperda oleh Pemerintah dan DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. Dengan menguraikan secara gamblang tahapan-tahapan pelaksanaan penyusunan Propemperda dari Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan sehingga dapat menunjukkan tahapan-tahapan apa saja yang tidak dijalankan oleh kedua lembaga tersebut, dan berimplikasi pada tidak terlaksananya penyusunan Propemperda sebagaimana ditentukan dalam Perundang-undangan.

Kedua, mengulas tepat atau tidaknya penyusunan Propemperda baik yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkejene dan Kepulauan maupun dijalankan oleh DPRD. Untuk mengidentifikasi ketepatan pelaksanaan penyusunan Propemperda tersebut didasarkan pada alasan hukum, diantaranya; perintah peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, asas otonomi dan tugas pembantuan, perencanaan pembangunan daerah, dan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan Pasal 39 yang berbunyi; perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.

Dari hasil penelitian di dua lokasi (Bagian Hukum dan Bapemperda) pada praktiknya Standar Operasional Prosedure penyusunan Propemperda baik dari Pemerintah Daerah maupun di DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan lebih

dominan mengacu berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Hal tersebut disebabkan landasan hukum penyusunan Propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, hanya keputusan Ketua DPRD, yang berpedoman pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Hingga saat ini, regulasi tentang pembentukan Peraturan Daerah baru tahap penyusunan, itu pun masih teknis penyusunan Propemperda dimana masih memberikan delegasi melalui putusan DPRD dan Bupati. Akan butuh waktu yang panjang bagi kedua lembaga tersebut memiliki peraturan teknis perihal Standar Operasional Procedure penyusunan Propemperda.

Fenomena tersebut, lebih jelasnya akan diuraikan pada bagian kedua dari Bab ini, pada Sub bagian hambatan penyusunan Propemperda yang disebabkan subtansi hukum.

1. Tahap Penyusunan Propemperda oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

Berdasarkan hasil telaah dokumentasi dan wawancara yang telah dilakukan terhadap beberapa responden di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan mengenai pedoman teknis penyusunan Propemperda, belum ada buku pedoman atau SOP yang menyebutkan secara rinci jenis-jenis tahap penyusunan Propemperda dari awal hingga akhir.

Di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan memang diakui bahwa sudah ada SOPnya. Jika kembali merujuk ke Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2014, dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018, ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai penyusunan Propemperda dalam setiap regulasi tersebut, belumlah menyebutkan secara konkrit bentuk-bentuk tahapan penyusunan Propemperda.

Keadaan demikian juga terjadi pada Peraturan DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan sama saja tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai bentuk-bentuk tahapan penyusunan Propemperda. Dalam Peraturan DPRD tersebut hanya menguraikan ketentuan-ketentuan mengenai syarat dan mekanisme pembentukan rancangan Perda.

Mengenai ketentuan yang menyebutkan secara konkrit terkait bentuk-bentuk tahapan penyusunan Propemperda. Satu-satunya hasil dokumentasi yang didapatkan, mengenai bentuk-bentuk tahapan penyusunan Propemperda ditemukan dalam buku tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah yang diterbitkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Cq. Kementerian Hukum dan HAM. Hanya saja kalau hendak mengacu pada buku pedoman ini, tentunya tidak dapat dijadikan dasar acuan dalam tahapan penyusunan Propemperda. Hal itu disebabkan buku pedoman tersebut, disusun sebelum terbentuknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018. Itu artinya buku pedoman yang disusun oleh BPHN menjadi mentah dan tidak layak dijadikan acuan pula.

Satu-satunya acuan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dalam menyusun Propemperda berdasarkan hasil wawancara dengan

Kabag. Hukum Setda setempat, yaitu dengan berdasarkan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

Kendatipun demikian dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018⁶⁴, tidak ada disebutkan bentuk tahapan secara eksplisit bahwa dimulai dari tahap pengajuan usulan Perda, tahap inventarisasi, tahap seleksi, tahap penyusunan, tahap koordinasi, dan tahap pembahasan. Akan tetapi dapat diidentifikasi dari setiap ketentuannya; Pasal 12 ayat 4 (Pengajuan Usulan Propemperda dan Inventarisasi), Pasal 12 ayat 2 dan ayat 3 (Seleksi dan Penyusunan), Pasal 13 (Koordinasi), Pasal 14 (Pembahasan), setiap tahapan-tahapan tersebut, selanjutnya akan diuraikan sebagaimana yang terjadi dalam kenyataannya sebagai berikut:

a) Tahapan Pengajuan Usul Propemperda

Penyusunan Propemperda di Kabupaten/Kota dikoordinasikan Perangkat Daerah yang membidangi Hukum Kabupaten/Kota. Berdasarkan hal tersebut dijalankan oleh Bagian Hukum.

Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengirim surat permintaan pengajuan usul Propemperda kepada setiap SKPD/OPD dengan melampirkan matriks pengisian Propemperda sesuai pada lampiran Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Peraturan Daerah.

Adapun bagan yang seharusnya diisi oleh OPD yang disertai dengan surat permintaan pengajuan usulan judul Perda dengan bagian-bagian yang perlu diisi dapat diperhatikan pada Tabel 1, sebagai berikut:

⁶⁴Pasal 12 ayat 2, 3 dan 4, Pasal 13, Pasal 14, Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Tabel 1
Bentuk Propemperda Pemerintah Kabupaten/Kota

NO (1)	JENIS (2)	TENTANG (3)	MATERI POKOK (4)	STATUS (5)		PELAKSANAAN (6)	DISERTAI (7)		UNIT/ INSTANSI TERKAIT (8)	TARGET PENYAMPAIAN (9)	KETERANGAN (10)
				BARU	UBAH		NA	Penjelasan atau Keterangan			

Keterangan:

1. Kolom 1 : Nomor Urut Pengisian
2. Kolom 2 : Peraturan Daerah
3. Kolom 3 : Penamaan Peraturan Daerah
4. Kolom 4 : Materi muatan pokok yang diatur dalam Peraturan Daerah
5. Kolom 5 : Penyusunan Status Peraturan Daerah dengan memilih apakah Perda Baru dibuat atau Perda Perubahan
6. Kolom 6 : Pelaksanaan dilakukannya Peraturan Daerah
7. Kolom 7 : Penyusunan Peraturan Daerah apakah disertai dengan Naskah Akademik atau Penjelasan/Keterangan
8. Kolom 8 : Unit Kerja/Instansi terkait dengan materi muatan penyusunan Peraturan Daerah
9. Kolom 9 : Tahun Penyelesaian Peraturan Daerah
10. Kolom 10: Hal-hal yang berkaitan dengan pembahasan Peraturan Daerah

Pada praktiknya tahapan pengajuan usulan Propemperda yang dikoordinasikan oleh Bagian Hukum⁶⁵ ke SKPD/OPD sudah dijelaskan secara konsisten pengajuan usulan tersebut untuk pengajuan Propemperda Tahun 2020 Namun yang menjadi keluhan dari Bagian Hukum adalah tidak taat dan tepat waktunya OPD mengirimkan usulan judul Perda itu bisanya dilakukan penyuratan yang kedua kalinya baru OPD mengirimkan judul Perdanya.

Terhadap setiap judul Perda yang diterima oleh Bagian Hukum terjadi pengosongan pada matriks yang diberikan kepada OPD, beberapa kolom yang

⁶⁵Wawancara Hj. Nuraidah, S.H. Kepala Bagian Hukum Pangkajene dan Kepulauan, Wawancara 17 November 2020

tidak terisi diantaranya: materi muatan pokok yang akan diatur dalam judul Perda yang diajukan, kolom naskah akademik dan penjelasan. Adakalanya materi muatan pokok itu diisi oleh Bagian Hukum, sementara naskah akademik dan penjelasan dibiarkan kosong, sebab mengajukan judul dalam Propemperda tanpa naskah akademik dibenarkan baik oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maupun Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

Sebenarnya bertolak belakang dari keadaan sewajarnya. Jika Bagian Hukum yang mengisi kolom materi muatan pokok yang diatur. Hal itu disebabkan pengetahuan yang lebih dalam terkait dengan masalah yang akan diatur jelas-jelas dari pihak OPD bersangkutan yang seharusnya lebih memahami latar belakang masalahnya dari judul Perda yang diajukan.

Itu artinya tahapan pengajuan usulan Propemperda sudah berjalan sebagaimana mestinya, tetapi fenomena hukum yang terjadi adalah terdapatnya ketidakcakapan atau kemampuan atau kapasitas dari OPD dari segi penguatan masalah, sehingga menjadi signifikan dari judul Perda yang diajukannya.

b) Tahapan Inventarisasi

Dengan selesainya atau telah tibanya waktu terakhir pengajuan judul Perda dari SKPD/OPD, maka kegiatan selanjutnya yang masih dalam tugas dan kewenangan Bagian Hukum⁶⁶, yaitu melakukan Inventarisasi sesi dari semua judul Perda yang diterima.

Semua judul Perda yang diusulkan oleh OPD dimasukkan kedalam tabel inventarisasi tanpa terkecuali, tidak ada judul perda yang diabaikan oleh Bagian Hukum. Jadi, kegiatan yang dilakukan sifatnya mengakomodir judul Perda

⁶⁶Wawancara Hj. Nuraidah, S.H. Kepala Bagian Hukum Pangkajene dan Kepulauan, Wawancara 17 November 2020

terlebih dahulu. Tidak perlu dinilai kelayakan judul Perda tersebut dalam syarat-syarat delegasi Perundang-undangan, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan, bersesuaian dengan kebutuhan, dan aspirasi masyarakat. Kegiatan penilaian yang semacam itu baru dilaksanakan ditahap selanjutnya, yaitu tahap seleksi usulan Propemperda.

c) Tahapan Seleksi

Berdasarkan hasil inventarisasi usulan rencana pembentukan peraturan pada bagian hukum, selanjutnya melakukan seleksi sustansi usulan rancangan peraturan daerah dengan mendasarkan pada: (1) Perintah peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; (2) Rencana pembangunan daerah; (3) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan (4) Aspirasi masyarakat daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyeleksian substansi usulan perancangan Perda didasarkan pada empat poin di atas atau diklasifikasi sebagai identitas suatu usulan Perda memenuhi skala prioritas. Dari 28 usulan Perda yang diajukan oleh Pimpinan OPD rata-rata hanya alasan karena perintah Undang-undang dan rencana pembangunan daerah, sebanyak 28 (dua puluh delapan) usulan Perda yang telah diklasifikasi oleh Bagian Hukum⁶⁷ memenuhi skala prioritas karena alasan perintah Undang-undang. Sedangkan, selebihnya karena alasan rencana pembangunan daerah.

Dalam tahap seleksi usulan Perda yang didasarkan atas skala prioritas, utamanya karena perintah Undang-undang. Bagian Hukum sepertinya belum menguasai pelaksanaan kegiatan seleksi usulan Perda, hal demikian dapat diamati dari pernyataan Kasubag Hukum.

⁶⁷Wawancara Hj. Nuraidah, S.H. Kepala Bagian Hukum Pangkajene dan Kepulauan, Wawancara 24 November 2020

Di Bagian Hukum, tampaknya tidak terjadi kesegunaan pemahaman mengenai usulan Perda ditempatkan sebagai skala prioritas. Ada yang mengatakan berdasarkan perintah Undang-undang, ada pula yang menyatakan berdasarkan perencanaan pembangunan daerah yang rujukannya pada RPJMD Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. Bahkan ada yang mengatakan, bahwa untuk menentukan usulan Perda skala prioritas, ialah ditentukan berdasarkan ada atau tidaknya anggaran tersedia untuk membahas usulan Perda tersebut.

Jika dikembalikan kemudian maksud dari skala prioritas yang diatur dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah dirubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2019, secara literlijk standar penentuan skala prioritas justru bersifat kumulatif, dengan terdapatnya frasa “dan” di kalimat sebelum frasa “aspirasi masyarakat daerah”, kalau mau konsisten dengan ketentuan itu, berarti harus memenuhi keempat-empatnya dari standar yang telah ditentukan, namun dalam praktik empirik, Bagian Hukum dengan melakukan penyeleksian usulan Perda berdasarkan satu saja standar dari skala prioritas itu, sudah cukup.

Hal yang berbeda dari jawaban dari beberapa responden di atas berdasarkan pengakuan Kasubag Penyusunan Ranperda di Kabupaten Pangkep dan temuan dari daftar usulan Perda yang telah melalui proses seleksi, nyatanya tidak ada usulan Perda yang melalui proses seleksi, sebab yang terlihat semua daftar usulan Perda yang diajukan semuanya dimasukkan dalam tahapan pasca usulan Perda hasil seleksi.

Dalam konteks demikian, amanat Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah dirubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2019 untuk melakukan penyusunan Propemperda berdasarkan 4 (empat) Standar Skala Proritas yang dipersyaratkan tidak dijalankan oleh Bagian Hukum Kabupaten Pangkep⁶⁸. Adapun usulan Perda itu tidak dilakukan proses seleksi.

d) Tahapan Penyusunan

Terhadap usulan Perda yang telah melalui proses seleksi itu di Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan di tahap penyusunan Propemperda dilengkapi dengan perbaikan-perbaikan pada kertas peraturan dan keterangan atau penjelasan-penjelasan, setiap Pimpinan OPD terkait diundang oleh Bagian Hukum suatu pertemuan bersama guna melengkapi muatan peraturan dari usulan Perda terkait dengan penjelasan-penjelasan.

Selain itu, usulan Perda yang telah diseleksi sebagaimana yang telah digariskan dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah dirubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2019 bahwa dapat dikonsultasi ke Instansi Biro Hukum Kantor Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan dan Instansi Vertikal Menteri Hukum terkait berdasarkan materi muatan dari usulan Perda itu, oleh Bagian Hukum tidak pernah dijalankan. Adapun alasan dari pihak Bagian Hukum, sehingga konsultasi tersebut tidak dijalankan semata-mata karena bersandar bahwa pemerintah dalam sifat atribut yang demikian tidak menjadi wajib, dapat dijalankan dapat juga tidak dijalankan.

Padahal sekiranya melibatkan instansi terkait, misalnya Kemetrian Hukum dan HAM, harmonisasi usulan Perda dengan ketentuan-ketentuan yang lebih

⁶⁸Wawancara Hj. Nuraidah, S.H. Kepala Bagian Hukum Pangkajene dan Kepulauan, Wawancara 27 November 2020

tinggi sudah dapat ditinjau secara tepat, sebelum usulan Perda dinyatakan telah melalui tahapan penyusunan Propemperda.

Setiap usulan Perda yang diprakarsai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkejene dan Kepulauan, kemudian berlanjut di bagian penyusunan Propemperda yang telah selesai disusun oleh Bagian Hukum, sama halnya ditahapan-tahapan sebelumnya, usulan Perda yang dinyatakan telah selesai melalui proses penyusunan Propemperda, satu pun usulan Perda tidak ada yang digugurkan.

Jadi, kegiatan mengundang setiap Kepala SKPD yang telah mengajukan usulan Perda dengan tujuan untuk melengkapi muatan dari usulan Perda yang telah diajukannya. Kondisi faktualnya setelah melalui pertemuan itu dengan didapatkannya meteri muatan usulan Perda, tidak menyebabkan adanya usulan Perda harus digugurkan.

e) Tahapan Koordinasi

Tahapan ini merupakan fungsi *check and balance* dari hasil penyusunan Propemperda yang telah diajukan oleh Bupati ke DPRD Kabupaten melalui Pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD selanjutnya meneruskan hasil penyusunan Propemperda Pemerintah Daerah Kabupaten ke bagian Bapemperda DPRD.

Bapemperda selanjutnya mengundang Bagian Hukum dan seluruh Kepala OPD yang telah mengajukan usulan Perda. Undangan tersebut pada dasarnya bertujuan untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi usulan Propemperda dari Pemerintah Daerah Kabupaten dan DPRD Kabupaten untuk kemudian menjadi usulan prioritas Propemperda dalam jangka waktu satu tahun.

Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan didapatkan perbedaan bahwa di tahapan koordinasi penyusunan Propemperda Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Pangkep, dipahami oleh kedua pihak sebagai tahapan untuk menentukan usulan Perda yang menjadi skala prioritas. Tetapi dalam praktiknya, baik atas kegiatan penyeleksian yang seharusnya dikomunikasikan antara Bagian Hukum dan Bapemperda tidak ada pengguguran usulan Perda sebab musabab tidak memenuhi skala prioritas.

Satu-satunya keadaan yang menyebabkan usulan Perda dapat digugurkan jikalau pihak Kepala OPD terkait yang pernah mengusulkan tidak hadir dalam rapat pertemuan tersebut. Digugurkan usulan Perda itu dengan alasan, bahwa yang bersangkutan tidak dapat memberikan atau dibebani pertanggung jawaban atas Perda yang pernah diusulkannya.

f) Tahapan Penetapan

Hasil rapat koordinasi antara Bapamperda DPRD Kabupaten Pangkep, Bagian Hukum⁶⁹ atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dan masing-masing Kepala OPD terkait yang telah disepakati, selanjutnya disampaikan pada rapat paripurna DPRD untuk ditetapkan sebagai Propemperda Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dengan Keputusan DPRD.

Penetapan Propemperda Kabupaten dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, dalam keadaan tertentu, DPRD Kabupaten atau Bupati dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda Kabupaten dan harus ditetapkan dengan Rapat Paripurna DPRD Kabupaten. Dalam Propemperda Kabupaten dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: (1) Akibat

⁶⁹Wawancara Hj. Nuraidah, S.H. Kepala Bagian Hukum Pangkajene dan Kepulauan, Wawancara 27 November 2020

putusan Mahkamah Agung; (2) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten.

Dalam keadaan tertentu, DPRD Kabupaten atau Bupati dapat mengajukan rancangan Perda di luar Propemperda 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 Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah; (d) Perintah dari ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

2. Penyeleksian Usulan Perda Melalui Propemperda Dalam Hubungannya Dengan Perencanaan Pembangunan Daerah, Musrembang dan RKPD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, bahwa tahapan penyusunan Prppemperda yang tidak berjalan efektif, karena terdapat usulan Perda yang telah melalui proses seleksi namun tidak mencantumkan dasar atau landasan tujuan pembentukannya berdasarkan Pasal 15 ayat 2 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015.

Selain itu terdapat pula usulan Perda yang digugurkan ditahapan seleksi dengan alasan tidak ada perintah Perundang-undangan yang lebih tinggi, padahal usulan Perda tersebut seharusnya ditingkatkan ketahap penyusunan sebab musabab sejalan dengan RKPD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Kendatipun tidak ada perintah Perundang-undangan yang lebih tinggi, suatu Perda tetap dapat dibentuk dengan catatan Perda tersebut sebagai perwujudan dari rencana pembangunan daerah dan sepanjang pembentukannya tidak menyebabkan terjadinya pertentangan dengan ketentuan di atasnya.

Sebelum diuraikan hasil Musrembang tersebut, penting pula diuraikan Visi dan Misi Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dalam pelaksanaan pembangunan daerahnya, karena hal itu berhubungan pula dengan berdasar tidaknya lahir RKPD, yang selanjutnya melahirkan usulan Perda dari setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Adapun Visi Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan yaitu:

**“KABUPATEN PANGKAJENE DAN KEPULAUAN MEWUJUDKAN
DESA MODERN YANG PRODUKTIF DAN BERKARAKTER
MENUJU DAERAH YANG LEBIH MAJU DAN MANDIRI”**

Sedangkan rumusan yang akan dilaksanakan dalam mewujudkan Visi itu, ditetapkan 12 Program Unggulan membangun Desa/Kelurahan:

1. Bantuan irigasi, Kolam air, Bibit, Alat tangkap untuk petani dan nelayan;
2. Bantuan ketersediaan air bersih bagi masyarakat Desa-desa dan Kelurahan;
3. Bantuan penerangan jalan umum di Desa dan Kelurahan;
4. Bantuan Sapro Kesehatan;
5. Bantuan SPP Mahasiswa Perguruan Tinggi;
6. Bantuan bedah rumah di Desa/Kelurahan;
7. Bantuan sarana olah raga di Desa/Kelurahan;

8. Bantuan Keterampilan dan Pelatihan Kerja di Desa/Kelurahan;
9. Bantuan pasar desa, Bumdes dan permodalan;
10. Bantuan sarana ibadah dan keagamaan di Desa;
11. Tambahan penghasilan PNS dan Insentif Desa;
12. Percepatan supra penerangan, telekomunikasi, transportasi, air bersih kelautan perikanan di pulau.

Dengan berpedoman pada Visi dan Misi di atas, maka selanjutnya berdasarkan hasil Musrembang 15 April 2020, Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir hasil Musrembang yang dibagi ke dalam 2 (dua) kategori yaitu menurut indikator **KINERJA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN** dan berdasarkan **URUSAN PEMERINTAHAN**.

Permasalahan daerah yang berhubungan dengan prioritas dan sasaran pembangunan daerah adalah sebagai berikut:

1. Sasaran Pembangunan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan berdasarkan RPJMN meliputi: indikator pertumbuhan ekonomi, kemiskinan, pengangguran, angka kematian bayi, rata-rata lama sekolah, angka harapan hidup dan angka pendapatan perkapita.
2. Tujuan pembangunan *Millenium Development Goals (MDGS)* pertumbuhan IPM di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan trend yang meningkat sejalan dengan pertumbuhan ekonomi Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Target capaian indikator kinerja daerah secara umum dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah disajikan sebagaimana tabel berikut:

Tabel 2
Penetapan Indikator Kinerja Utama Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

No.	Indikator	Target Capaian Setiap Tahun					
		Tahun 2016	Tahun 2017	Tahun 2018	Tahun 2019	Tahun 2020	Tahun 2021
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	Pertumbuhan Ekonomi	6,10-6,50%	6,60-7,00%	7,10-7,77%	8,00-8,44%	8,50-8,71%	8,50-8,71%
2	Laju Inflasi	3,13	4,48	4,5-5,5	4,5-5,5	4,5-5,5	4,5-5,5
3	PDRB Perkapita	62.940.000	67.650.000	74.530.000	80.720.000	86.900.000	93.090.000
4	Gini Rasio	0,410	0,368	0,321	0,303	0,297	0,281
5	Persentase Penduduk Miskin	15	14	15,80-16,22	15,80-16,22	13,9-12,9	13,3-11,8
6	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	66,86	67,25	68,29	68,95	70,61	71,27
7	Indeks Pembangunan Gender (IPG)	85,22	87,71	88,45	89,20	90,12	90,12
8	Angka Usia Harapan Hidup	65,77	65,86	68,29	68,95	69,61	70,27
9	Tingkat Pengangguran Terbuka	6,8	6,6	6,00-6,20	6,00-6,16	5,60-6,00	5,60-6,00
10	Rasio Penduduk yang bekerja	90,10	93,40	93,62	93,84	94,00	94,18
11	Pesentase PAD terhadap Pendapatan		2	3,5	4,7	6,1	10,43
12	Opini BPK	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
13	Opini Laporan Kinerja	C	CC	CC	B	B	B
14	Indeks Pembangunan Desa (IPD)	Sangat tertinggal 5 Desa	Sangat tertinggal 4 Desa	Sangat tertinggal 3 Desa	Sangat tertinggal 2 Desa	Sangat tertinggal 1 Desa	Tertinggal 8 Desa
		Tertinggal 16 Desa	Tertinggal 15 Desa	Tertinggal 3 Desa	Tertinggal 10 Desa	Tertinggal 8 Desa	Berkembang 68 Desa
		Berkembang 80 Desa	Berkembang 81 Desa	Berkembang 79 Desa	Berkembang 79 Desa	Berkembang 79 Desa	Maju 12 Desa
			Maju 3 Desa	Maju 6 Desa	Maju 8 Desa	Maju 10 Desa	Mandiri 6 Desa
			Mandiri 3 Desa	Mandiri 4 Desa	Mandiri 5 Desa		
15	Angka Kriminalitas	75%	47%	38%	18%	18%	18%
16	Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKH)	45,71	35	58	55	55	55
17	Indeks Kepuasan Masyarakat	Cukup Memuaskan	Memuaskan	Memuaskan	Sangat Memuaskan	Sangat Memuaskan	Sangat Memuaskan

Sumber Data: *Bappeda Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan*

Disamping permasalahan pembangunan tersebut di atas, dalam RPJMD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Tahun 2016-2021, juga diidentifikasi permasalahan pembangunan sesuai dengan isu strategis pada masing-masing urusan wajib dan urusan pilihan Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan sebagai berikut:

URUSAN PENDIDIKAN

- a) Angka Partisipasi Sekolah (APS)
- b) Rasio Ketersediaan Sekolah/Penduduk Usia Sekolah
- c) Rasio Guru/Murid

URUSAN KESEHATAN

- a) Rasio Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) Persatuan Balita, tujuannya:
 - 1. Menurunkan Angka Kematian Bayi (AKB), Angka Kematian Ibu (Ibu Hamil, Melahirkan dan Nifas);
 - 2. Membudayakan NKKBS;
 - 3. Meningkatkan peran serta dan kemampuan masyarakat untuk mengembangkan kegiatan kesehatan dan KB serta kegiatan lainnya yang menunjang untuk tercapainya masyarakat sehat sejahtera;
 - 4. Berfungsi sebagai wahana Gerakan Reproduksi Keluarga Sejahtera, Gerakan Ketahanan Keluarga dan Gerakan Ekonomi Keluarga Sejahtera.
- b) Rasio Rumah Sakit Per Satuan Penduduk.

URUSAN PEKERJAAN UMUM

1. Kinerja Jaringan Jalan berdasarkan kemantapan dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kategori, yaitu:
 - a. Mantap Sempurna adalah semua ruas jalan dengan kondisi sedang sampai baik dan lebarnya memenuhi ketentuan;
 - b. Mantap Marginal adalah semua ruas jalan dengan kondisi sedang sampai baik;
 - c. Tidak Mantap adalah semua ruas jalan baik secara kondisi maupun kapasitas tidak mantap.
2. Kinerja Jaringan jalan berdasarkan kondisi.
3. Rasio Jaringan Irigasi.

URUSAN PENATAAN RUANG

1. Persentase rumah tinggal bersanitasi sebagai berikut:
 - a. Fasilitas air bersih;
 - b. Pembuangan tinja;
 - c. Pembuangan air limbah.
2. Rasio ruang terbuka hijau per satuan luas wilayah.
3. Rasio pembangunan ber IMB per satuan bangunan.

URUSAN PERUMAHAN RAKYAT DAN KAWASAN PEMUKIMAN

1. Rasio tempat pemukiman umum per satuan penduduk.

URUSAN KETENTRAMAN, KETERTIBAN UMUM DAN PERLINDUNGAN

1. Rasio jumlah Polisi Pamong Praja per 10.000 penduduk.

2. Rasio jumlah Linmas Praja per 10.000 penduduk.

URUSAN PERHUBUNGAN

1. Jumlah arus penumpang angkutan umum:
 - a. Jumlah penumpang Bis.
 - b. Jumlah penumpang Kapal Laut.

URUSAN KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL

Untuk mendapatkan data penduduk yang sudah terdaftar dalam kependudukan dan pencatatan sipil, dapat dihitung berdasarkan kepemilikan KTP, KK, Akte Lahir dan Akte Nikah.

URUSAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DESA

- a. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) adalah lembaga atau wadah yang dibentuk atas prakarsa masyarakat sebagai mitra Pemerintah Desa atau Kelurahan dalam menampung dan mewujudkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dibidang pembangunan. Rata-rata jumlah kelompok binaan LPM adalah banyaknya kelompok binaan LPM dalam 1 (satu) tahun dibagi dengan jumlah LPM.
- b. Kelompok binaan LPM adalah kelompok masyarakat yang dibina oleh LPM sebagai mitra Pemerintah Desa atau Kelurahan dalam mewujudkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dibidang pembangunan. Semakin besar rata-rata jumlah kelompok binaan LPM maka menggambarkan keaktifan masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan daerah melalui LPM. Besarnya jumlah rata-rata jumlah kelompok binaan LPM juga menunjukkan besarnya pelayanan penunjang yang dapat diciptakan oleh Pemerintah Daerah dalam

memberdayakan masyarakat untuk berperan aktif dalam pembangunan daerah melalui pembentukan LPM.

URUSAN PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA

a. Pertumbuhan Penduduk (laju pertumbuhan penduduk)

Pertumbuhan penduduk akan selalu dikaitkan dengan tingkat kelahiran, kematian dan perpindahan penduduk atau migrasi, baik perpindahan keluar maupun dari luar. Pertumbuhan penduduk adalah peningkatan atau penurunan jumlah penduduk suatu daerah dari waktu ke waktu.

b. Persentase perempuan di lembaga swasta.

c. Rasio Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT)

Kekerasan dalam rumah tangga adalah setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang diakibatkan timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual dan psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkungan rumah tangga.

URUSAN PERTANAHAN

a. Jumlah tanah yang bersertifikat.

b. Luas tanah yang bersertifikat.

c. Bangunan/Gudang.

URUSAN LINGKUNGAN HIDUP

a. Persentase penanganan sampah

URUSAN WAJIB DAN NON DASAR

a. Tenaga Kerja

Ketenagakerjaan adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama dan sesudah masa kerja, Tenaga Kerja adalah penduduk dalam usia kerja (dalam literatur 15-64 Tahun).

b. Angkatan Kerja

Berdasarkan *ILO (Internasional Labour Organization)*, penduduk dapat dikelompokkan menjadi tenaga kerja dan bukan tenaga kerja. Tenaga Kerja dibedakan menjadi angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Angkatan kerja merupakan bagian penduduk yang sedang bekerja dan siap masuk pasar kerja, atau dapat dikatakan sebagai pekerja dan merupakan potensi penduduk yang akan masuk pasar kerja yang tidak bekerja ataupun pencari kerja.

c. Kesempatan Kerja

Kesempatan kerja (permintaan atas tenaga kerja) merupakan peluang atau keadaan yang menunjukkan ketersediannya lapangan pekerjaan sehingga semua orang yang bersedia yang sanggup bekerja dalam proses produksi dapat memperoleh pekerjaan sesuai dengan keahlian, keterampilan dan bakat masing-masing. Kesempatan Kerja adalah suatu keadaan yang menggambarkan/ketersediaan pekerjaan (lapangan kerja untuk diisi oleh para pencari kerja).

d. Rasio Daya Serap Tenaga Kerja

Rasio daya serap tenaga kerja adalah perbandingan antara jumlah tenaga kerja bekerja pada perusahaan PMA/PMDN dengan jumlah seluruh PMA/PMDN.

Permasalahan tersebut, akan diselaraskan dengan tema pembangunan nasional untuk menjamin kebijakan pusat dan daerah, maka kebijakan pusat dan daerah ditentukan tema RKPD 2020, yaitu: “Pemeliharaan keberlanjutan ekologi, keterpenuhan infrastruktur dan keseimbangan tata ruang dalam mendukung pematangan kemajuan desa dan daerah”.

Berdasarkan arah kebijakan Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2020 yang telah digariskan pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2016-2021 prioritas pembangunan yang akan mendukung pelaksanaan RKPD Tahun 2020 bertumpu pada 5 (lima) pembangunan yaitu; (1) Pembangunan manusia dan mengentaskan kemiskinan, (2) Infrastruktur dan pemerataan wilayah, (3) Nilai tambah, Sektor riil, Industrialisasi dan Kesempatan kerja, (4) Ketahanan pangan, Air, Energi dan Lingkungan hidup, (5) Stabilitas pertahanan dan keamanan.

Dalam rangka menganalisis perwujudan visi dan misi, RKPD, Pemerintahan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dalam mengajukan usulan Perda yang pernah diajukan untuk Tahun 2020 disajikan dalam tabel 3 dapat diperhatikan sebagai berikut:

Tabel 3
Usulan Propemperda Untuk Tahun 2020
Pemerintah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

NO.	JENIS	JUDUL RANPERDA	MATERI POKOK	STATUS		PELAKSANAAN UU, PP, PERMENDAGRI	DISERTAI		PERANGKAT DAERAH	TAHUN PENYAMPAIAN
				BARU	UBAH		NASKAH AKADEMIK	PENJELAS AN POKOK- POKOK PIKIRAN		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Ranperda	Tanda Daftar Usaha Kepariwisataan	Usaha Pariwisata harus mempunyai Tanda Daftar Usaha Pariwisata	✓	-	- Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan - Permen Pariwisata Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Usaha pariwisata	✓	-	Dinas Pariwisata dan Kebudayaan	2019 Prioritas 2020
2	Ranperda	Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum	Perubahan Tarif Retribusi Umum, Menambah Ketentuan Pasal terkait Retribusi pada Rumah Sakit Pratama	-	✓	- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik - Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	-	✓	Dinas Kesehatan Rumah Sakit Pratama	2019 Prioritas 2020
3	Ranperda	Kabupaten Layak Anak	-	✓	-	- Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak	✓	-	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	2019 Prioritas 2020
4	Ranperda	Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah	Mengatur Pra Bencana dan tanggap darurat	✓	-	- Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	✓	-	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	2019 Prioritas 2020

5	Ranperda	Pembentukan Perusahaan Daerah Mappatuwo	PERUSDA sebagai unit pelaksana kegiatan perekonomian di daerah dan berperan membuka peluang usaha	✓	-	- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Negara	✓	-	Bagian Ekonomi SETDA	2019 Prioritas 2020
6	Ranperda	Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Perkotaan Bungoro	Perda RTRW Nomor 8 Tahun 2012	✓	-	1. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 2. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2000 3. Permen PU Nomor 20 Tahun 2011	✓	-	Dinas Penataan Ruang	2019 Prioritas 2020
7	Ranperda	Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Perkotaan Pangkajene	Perda RTRW Nomor 8 Tahun 2012	✓	-	1. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 2. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2000 3. Permen PU Nomor 20 Tahun 2011	-	✓	Dinas Penataan Ruang	2019 Prioritas 2020
8	Ranperda	Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Suara Bersahabat Pangkep Bersahabat	-	✓	-	1. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah 2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Penyiaran 3. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2014 tentang Pelayanan Publik 4. Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Publik 5. Permen Komunikasi dan Informatika No.18 Tahun 2016 tentang Persyaratan dan Tata Cara Perizinan Penyelenggaraan Penyiaran	✓	-	Dinas Komunikasi dan Informatika	2019 Prioritas 2020
9	Ranperda	Rencana Pembangunan Industri Kabupaten	Pedoman dalam penyelenggaraan pembangunan Industri	✓	-	- Undang-undang Nomor 3 Tahun 2014	✓	-	Dinas Perdagangan	2019 Prioritas 2020

10	Ranperda	Pemekaran Desa Mattiro Deceng	-	✓	-	- Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014	✓	-	DPMD	2019 Prioritas 2020
11	Ranperda	Pengarsutamaan Gender	Meningkatkan kesetaraan dan keadilan dalam kedudukan, peranan dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan sebagai insan dan sumber daya pembangunan	✓	-	- Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita - Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga Permendagri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarsutamaan Gender di Daerah	✓	-	BAPPEDA / DPPA	2019 Prioritas 2020
12	Ranperda	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah	Badan Usaha Milik Daerah	-	✓	- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah	-	✓	Bagian Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam	2019 Prioritas 2020
13	Ranperda	Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah	Perubahan Susunan Perangkat Daerah	-	✓	- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah	-	✓	Bagian Organisasi dan Tata Laksana	2019 Prioritas 2020
14	Ranperda	Pertanggungjawaban APBD Tahun 2019	-	✓	-	- Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	-	-	BPKD	2019 Prioritas 2020
15	Ranperda	Perubahan APBD Tahun 2020	-	✓	-	- Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	-	-	BPKD	2019 Prioritas 2020

16	Ranperda	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2021	-	✓	-	- Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	-	-	BPKD	2019 Prioritas 2020
17	Ranperda	Kepesertaan Jaminan Sosial Bagi Pekerja Informal dalam wilayah Kabupaten Pangkejene dan Kepulauan	1. Ruang Lingkup Kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan 2. Syarat dan Mekanisme Kepesertaan 3. Pembiayaan	✓	-	- Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan - Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional - Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2013 tentang Perubahan Kesembilan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja	-	-	Dinas Ketenagakerjaan	2019
18	Ranperda	Perubahan Peraturan Daerah Nomor tentang Penyertaan Modal Daerah	Penyertaan Modal Daerah	-	✓	- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD	-	✓	Bagian Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam	2019
19	Ranperda	Pengelolaan Aset Desa	Aset Desa	✓	-	- Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa	✓	-	DPMD	2019
20	Ranperda	Pengembangan Literasi Pendidikan	1. Melek Huruf Lontara 2. Melek Huruf Baca Al-Qur'an 3. Melek Huruf Latin	✓	-	- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional	✓	-	Dinas Pendidikan	2019
21	Ranperda	Pemekaran Desa Balobaloang dan Desa Sabalana Kecamatan Liukang Tangaya	-	✓	-	- Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014	✓	-	Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	2019
22	Ranperda	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengakatan,	-	-	✓	- Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014	-	✓	Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	2019

		Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa								
23	Ranperda	Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha	Perubahan Tarif Jasa Usaha	-	✓	- Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata - Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik - Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah	-	✓	Dinas Perhubungan, Dinas Umum, Dinas Pariwisata dan BPKD	2019
24	Ranperda	Inovasi Daerah	Pelaksanaan Inovasi Daerah	✓	-	- Undang-undang Nomor 3 Tahun 2014 - Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah	✓	-	BALITBANGDA	2019
25	Ranperda	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	-	-	✓	-	-	✓	DPMPSTP	2019
26	Ranperda	Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Pemukiman Tahun 2019-2039	-	✓	-	-	✓	-	Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman	2019
27	Ranperda	Pemekaran Kelurahan Samalewa	-	✓	-	- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 - Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014	✓	-	DPMD	2019/2020
28	Ranperda	Perubahan Status Kelurahan Mattiro Bintang Menjadi Desa Mattiro Bintang	-	✓	-	- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 - Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014	✓	-	Bagian Pemerintahan DPMD	2019/2020

Sumber Data: *Bagian Hukum Setda Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (2020)*

Berdasarkan Tabel 3 di atas, maka point yang menjadi pertanyaan pertama adalah apakah Visi Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan sudah terakomodasi dalam pengajuan usulan Perda dari masing-masing SKPD/OPD?, Visi Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan menyebutkan “Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan mewujudkan Desa Modern yang produktif dan berkarakter menuju daerah yang lebih maju dan mandiri pada Tahun 2021”.

Pada rumusan visi ini terdapat dua pokok visi yakni Desa Modern yang produktif dan berkarakter daerah yang lebih maju dan mandiri, berdasarkan Tabel 3 di atas terdapat dua usulan Perda yang memenuhi syarat tersebut, yaitu Perda terkait dengan Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Pemukiman Tahun 2019-2039 dan Inovasi Daerah.

Perda terkait dengan Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Pemukiman Tahun 2019-2039 merupakan perwujudan perubahan untuk kondisi pembangunan daerah.

Perda Inovasi Daerah merupakan perwujudan dari Misi Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan memiliki ciri produktif dan ciri berkarakter ditandai dengan kemudahan akses transformasi dan informasi memanfaatkan teknologi dalam tata kelola pemerintahan desa gotong royong, disiplin, kreatif inovatif produk unggulan dan kerjasama antar desa.

Terdapat pula sebenarnya Perda sebagaimana yang disajikan dalam Tabel 3 di atas sebagai pengkonkritan dan mewujudkan Visi dan Misi Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan diantaranya Ranperda Tanda Daftar Usaha Kepariwisata, Ranperda Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan

Perkotaan Pangkajene, Ranperda Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Perkotaan Bungoro dan Ranperda Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah. Catatan dari Musrembang RKPD tersebut seharusnya menjadi dasar Perda ini dilanjutkan ketingkat penyusunan, namun oleh Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan baru kemudian mengambil kesimpulan Perda itu tidak dilengkapi Naskah Akademik dan Anggaran tidak mencukupi, sehingga digugurkan.

Dalam hubungannya dengan usulan Perda sebagaimana disajikan dalam Tabel 3 di atas, dikaitkan dengan teori kewenangan dan teori perundang-undangan terdapat tindakan pasif yang menyimpang dari teori yang sesungguhnya.

Pertama, dalam perspektif teori kewenangan sebagaimana yang dikemukakan oleh HD Stout, keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Apa yang menjadi wewenang dari SKPD/OPD urusan pendidikan tidak dijalankan berdasarkan perintah Undang-undang Pasal 21 ayat 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menegaskan Kepala SKPD/OPD wajib menyiapkan Rencana Kerja SKPD/OPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu pada rancangan awal RKPD.

Kedua, dalam hubungannya dengan teori Perundang-undangan tidak cermatnya SKPD/OPD terkait dengan pengajuan Perda, SKPD/OPD yang bersangkutan tentunya belum memahami norma hukum secara berjenjang-jenjang, berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen senada dengan yang dikemukakan oleh Seidman, ia juga tidak

memahami rules sebagai kerangka pengaturan Perundang-undangan yang saling terkait, tepatlah apa yang dikemukakan pula Ahmad Ruslan bahwa pembentukan suatu Peraturan (Perda) tidak dapat dilepaskan dari suatu kondisi apakah sudah ada peraturan yang mengatur masalah itu atau belum.

3. Tahapan Penyusunan Propemperda oleh DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

Mekanisme atau tahapan penyusunan Propemperda yang diprakarsai oleh Pemerintah Daerah adalah Bagian Hukum memiliki peran dominan soal yang sama, penyusunan Propemperda yang diprakarsai oleh DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan adalah Badan Propemperda yang bertugas, fungsi dan kewenangannya juga amat dominan dalam penyusunan Propemperda.

Kedua Instansi tersebut dapat dikatakan sebagai pusat atau jantungnya pembentukan Perda, sebagai pihak inisiator, juga dibebani kegiatan mulai dari permohonan atau permintaan usulan Perda tentunya dengan kegiatan koordinasi hasil penyusunan Propemperda.

Mengenai bentuk-bentuk tahapan penyusunan Propemperda yang diprakarsai oleh DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan sama dengan tahapan penyusunan Propemperda di Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Bentuk-bentuk tahapan penyusunan Propemperda tersebut sebagaimana yang terjadi dalam praktik, di DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan selanjutnya akan diuraikan secara deskriptif faktual sebagai berikut:

a) Tahapan Pengajuan Usul Propemperda

Penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD dilakukan oleh Alat Kelengkapan DPRD yang khusus menangani Bidang Legislasi Daerah dalam suatu Institusi bernama Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda).

Pertama-tama Bapemperda mengirim surat permintaan pengajuan usul Propemperda kepada Pimpinan DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan kemudian, Pimpinan DPRD menyurat ke masing-masing Pimpinan Fraksi, Pimpinan Komisi dan Alat Kelengkapan DPRD lainnya untuk mengusulkan ke Bapemperda judul rancangan Perda beserta penjelasannya sesuai dengan matriks yang ada dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana ditampilkan pada Tabel 4 yang dapat diperhatikan sebagai berikut:

Tabel 4
Matriks Pengajuan Propemperda
Oleh DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

NO (1)	JENIS (2)	TENTANG (3)	MATERI POKOK (4)	STATUS (5)		PELAKSANAAN (6)	DISERTAI (7)		UNIT/ INSTANSI TERKAIT (8)	TARGET PENYAMPAIAN (9)	KETERANGAN (10)
				BARU	UBAH		NA	Penjelasan atau Keterangan			

Apa yang seharusnya menjadi tugas dan wewenang DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, dalam Institusi Internalnya terdapat Pimpinan Fraksi,

Pimpinan Komisi agar mengajukan usulan Perda atas permintaan Bapemperda, ternyata satupun usulan Perda tidak ada yang diinisiasi oleh mereka.

Kegiatan pengisian usulan Propemperda yang menjadi tugas dan wewenang DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan⁷⁰, Bapemperda DPRD yang atas inisiatifnya sendiri kemudian menjadi pengusul Perda sebagai usulan Perda yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Kondisi demikian Perda sesungguhnya menunjukkan kinerja DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dalam ihwal perancangan pembentukan Perda yang terdapat dalam tahapan penyusunan Propemperda sangat rendah.

Seperti Pemerintah Daerah yang jauh lebih mengandalkan Bagian Hukum dan setiap Kepala SKPD/OPD, pada kenyataannya DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan juga mengandalkan Bapemperda untuk mengambil alih tugas-tugas mereka dalam pengusulan Perda, jadi yang terjadi adalah, Bapemperda sebagai pihak yang meminta pengajuan usulan Propemperda, dia pula yang mengusulkan Perda tahapan ini.

Fungsi ganda yang dijalankan oleh Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan menunjukkan bahwa baru ditahapan awal penyusunan Propemperda, yaitu tahapan pengajuan usulan Perda sudah tidak berjalan efektif. Tidak efektifnya tahapan ini tentunya akan berpengaruh pada produktivitas DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dalam menjalankan fungsinya sebagai pembentuk Undang-undang (Perda).

Pergeseran fungsi kekuasaan yang lebih menitikberatkan pada Anggota Legislative (*Legislative-Heavy*) Pasca Amandemen UUD NRI 1945 tidak mengubah pola dan tata laksana pembentukan Undang-undang. Tetap lebih

⁷⁰Wawancara Ir. Alfian Muis Ketua Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, Wawancara 8 Desember 2020

banyak usulan Perundang-undangan dari eksekutif sebagaimana yang terjadi dahulu di masa-masa orde baru.

Anggota DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dalam kontes itu lemah dari segi pengidentifikasian masalah (*Ideology, opportunity*) yang terjadi di daerahnya sehingga tidak memiliki kepekaan (*Interest*) untuk menciptakan aturan (*Rule*) kurang pula komunikasi dengan konstitusinya, masyarakat, atau aspirasi masyarakat yang seharusnya dapat diadaptasi dalam peraturan tidak menunjukkan kecakapan dan kemampuannya (*Capacity*), kalau mengidentifikasikan masalah tidak dapat dilaksanakan tentu menciptakan aturan yang bisa ditimbang-timbang pada suatu keadaan yang akan dipatuhi atau ditaati oleh masyarakat, praktis tidak akan dijalankan (*Process*).

Jadi, Anggota DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dalam ihwal focus dan perhatiannya mengajukan usulan Perda tidak dapat dijalankan, tersimpul dalam teori Robert B. Seidman, mereka tidak menguasai ilmu perundang-undangan dalam indikator subjektif dan indikator objektif.

Sejalan dengan itu, ketidakmampuan Anggota DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dalam pengajuan usulan Perda di tahap penyusunan Propemperda menunjukkan pula lemahnya penguasaan “LANDASAN HUKUM” mereka terhadap usulan Perda yang diminta untuk diajukannya. Termasuk tidak menguasai pendekatan “*Legal Issue*” dari setiap masalah yang terjadi di masyarakat sehingga menyusun “PERATURAN” karena terjadi kekosongan hukum dalam praktik tidak dapat dilaksanakan pula atau karena adanya perintah Undang-undang (Norma Berjenjang), baru menyusun Propemperda yang

demikian kalau ada teguran dari Pemerintah Pusat, maka disusunlah Propemperda di daftar kumulatif terbuka menjelang penetapan Propemperda di rapat Paripurna.

Anggota DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tidak memiliki komunikasi yang timbal balik dengan masyarakat “(PARTISIPASI MASYARAKAT)” akan tidak dapat mengubah KEPENTINGAN menjadi kemampuan membentuk suatu peraturan daerah yang sejalan dengan “KULTUR HUKUM” masyarakat setempat.

Pembentukan Perda ditahapan awal, tahap penyusunan Propemperda oleh DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tidak menguasai dengan baik Teori Pejenzangan Norma (Kelsen), Teori LP2K3 (Ahmad Ruslan) dalam ilmu perundang-undangan, sehingga satupun tidak usulan Perda yang diajukan ke Bapemperda.

b) Tahapan Inventarisasi

Setelah selesai ditahapan pengusulan Perda atau dengan kata lain matriks pengajuan usulan Propemperda itu telah diisi, selanjutnya ditindak lanjuti pentotalan seluruh usulan Perda. Tugas dan keweangan itu masih dibebankan kepada Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa usulan pengajuan Perda di DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dibebankan kepada Bapemperda, semua usulan Perda tidak ada yang dieliminasi, tetapi disatukan dalam satu daftar inventarisir judul-judul Perda apa saja yang dianggap sebagai inisiatif DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

c) Tahap Seleksi

Bagian Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan seharusnya menyeleksi usulan Perda yang telah diajukan oleh pengusul, Komisi dan Fraksi-fraksi, akan tetapi yang terjadi adalah Bapemperda melakukan proses seleksi atas usulan Perda yang menjadi inisiatif DPRD, itu terlihat dari usulan judul Perda yang diajukan tidak disertai dengan muatan perintah Undang-undang, keterangan yang dapat menunjukkan kalau judul Perda tersebut sesuai dengan skala prioritas.

Setiap usulan Perda atas inisiatif DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan yang diisi oleh Bapemperda tidak disertai mengenai standar yang menjadi syarat memenuhi skala prioritas dari dua usulan Perda sebagai inisiatif DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan meliputi: Perda penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, Perda hak keuangan dan administrasi Pimpinan dan Anggota Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tidak diikuti keterangan lebih lanjut sebagai usulan Perda yang memenuhi skala prioritas.

Jadi tahapan penyeleksian usulan Perda dengan berdasarkan pada skala prioritas tidak melalui pendalaman kajian. Untuk mengurai dari kedua usulan Perda karena aspirasi masyarakat yang diajukan atas inisiatif DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan membutuhkan penelitian yang panjang, perlu penelaahan terhadap kondisi faktual di masyarakat, tetapi yang demikian tidak pernah dijalankan.

Dengan demikian tahapan penyeleksian Perda berdasarkan skala prioritas yang diamanatkan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015

sebagaimana telah diubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

d) Tahapan Penyusunan

Usulan Perda dari Pimpinan Fraksi, Pimpinan Komisi DPRD yang telah melalui tahapan seleksi oleh Bapemperda selanjutnya ditindak lanjuti, masih oleh Bapemperda dengan mengundang Pimpinan Fraksi, Pimpinan Komisi, juga mengikut sertakan masyarakat untuk penyempurnaan usulan Perda mengenai materi muatan yang perlu ditambahkan.

Dalam praktiknya sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan usulan Perda yang telah dibuat dan disusun oleh Bapemperda, susunan Perda itulah kemudian diajukan untuk dikaji dalam rapat yang menghadirkan Pimpinan Fraksi DPRD. Hanya saja tidak dalam rapat tersebut mengikut sertakan elemen masyarakat.

Kejadian tersebut nyata menunjukkan tahapan penyusunan usulan Perda di DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan⁷¹, sekedar menggugurkan tahapan saja. Hal ini disebabkan oleh pihak yang lebih aktif untuk melakukan penyempurnaan muatan peraturan dari usulan Perda yang diajukan, yaitu Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

e) Tahapan Koordinasi

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya mengenai bentuk tahapan ini dan tata operasionalnya di bagian Pemrakarsa Perda oleh Pemerintah Daerah, tahapan koordinasi merupakan tahapan penggabungan usulan Perda antara diajukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

⁷¹Wawancara Hasrul, S.H. Kasubag Analisis Perundang-undangan Sekretariat DPRD Pangkajene dan Kepulauan, Wawancara 11 Desember 2020

Dari hasil penelitian ditemukan, jumlah usulan Perda setelah yang diajukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, sebanyak 28 judul Perda yang diajukan Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan kemudian terdapat 18 usulan Perda yang digugurkan setelah melalui rapat koordinasi antara Bagian Hukum, Bapemperda DPRD, dan masing-masing Kepala SKPD/OPD, sehingga usulan Perda dari Pemerintah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan yang diloloskan sebanyak 10 usulan Perda, yang dibatalkan itu sebagai berikut:

- a) Ranperda Tanda Daftar Usaha Kepariwisataaan.
- b) Ranperda Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum.
- c) Ranperda Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah.
- d) Ranperda Pembentukan Perusahaan Daerah Mappatuwo.
- e) Ranperda Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Perkotaan Bungoro.
- f) Ranperda Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Perkotaan Pangkajene.
- g) Ranperda Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Suara Bersahabat Pangkep Bersahabat.
- h) Ranperda Rencana Pembangunan Industri Kabupaten.
- i) Ranperda Pemekaran Desa Mattiro Deceng.
- j) Ranperda Pengarsutamaan Gender.

- k) Ranperda Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
- l) Ranperda Kepesertaan Jaminan Sosial Bagi Pekerja Informal dalam wilayah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.
- m) Ranperda Pengelolaan Aset Desa.
- n) Ranperda Pengembangan Literasi Pendidikan.
- o) Ranperda Pemekaran Desa Balobaloang dan Desa Sabalana Kecamatan Liukang Tangaya.
- p) Ranperda Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengakatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.
- q) Ranperda Pemekaran Kelurahan Samalewa.
- r) Ranperda Perubahan Status Kelurahan Mattiro Bintang Menjadi Desa Mattiro Bintang.

Gabungan usulan Perda kemudian antara usulan Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dan usulan DPRD Kabupaten berjumlah 28 (setelah digabungkan 2 (dua) usulan Perda dari DPRD Kabupaten). Adapun penyebabnya, sehingga Perda yang dibatalkan jika Kepala SKPD terkait yang bertindak sebagai pengusul Perda, namun tidak hadir di rapat pertemuan tersebut. Jadi, bukan disebabkan usulan Perda tidak memenuhi sebagai skala prioritas.

Pada praktiknya di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan masih melakukan koordinasi dengan Biro Hukum Kantor Gubernur setelah Perda itu disusun dalam daftar usulan Perda yang akan ditetapkan melalui rapat Paripurna DPRD. Tujuan dari pada koordinasi itu, untuk mengkonsultasikan ke Biro Hukum

Kantor Gubernur usulan Perda jika ada yang bertentangan dengan ketentuan yang di atasnya. Dengan kata lain, ditahap penyusunan Propemperda telah menerapkan executive preview sebagai salah satu perwujudan harmonisasi Perda dengan Perundang-undangan lainnya.

f) Tahapan Penetapan

Hasil rapat koordinasi antara Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan⁷², Kabag Hukum atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten, dan masing-masing Kepala SKPD/OPD terkait yang telah disepakati selanjutnya disampaikan pada rapat Paripurna DPRD untuk ditetapkan sebagai Propemperda Kabupaten dengan keputusan DPRD.

Penetapan Propemperda Kabupaten dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, dalam keadaan tertentu, DPRD Kabupaten atau Bupati dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar Propemperda Kabupaten dan harus ditetapkan dengan rapat Paripurna DPRD Kabupaten. Dalam Propemperda Kabupaten dapat dimuat daftar kumulatif terbuka sepanjang sesuai Anggaran Pendapatan Daerah Kabupaten.

Dalam keadaan tertentu, DPRD Kabupaten atau Bupati dapat mengajukan rancangan Perda di luar Propemperda karena alasan: (a) Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; (b) Menindak lanjuti kerja sama 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 Perda dan unit yang

⁷²Wawancara Hasrul, S.H. Kasubag Analisis Perundang-undangan Sekretariat DPRD Pangkajene dan Kepulauan, Wawancara 16 Desember 2020

menangani bidang hukum pada Pemerintahan Daerah; (d) Perintah dari ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Mengenai yang terjadi di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, ditemukan dalam praktik bahwa terdapat Propemperda yang diusulkan prasyarat keadaan tertentu, yaitu Perda tentang Keuangan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. Jika hendak dikualifisir jenis usulan Perda tersebut adalah memenuhi penyusunan Propemperda dalam prasyarat 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 Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintahan Daerah.

Tabel 5

Program Pembentukan Perda Tahun 2020

NO.	JUDUL RANPERDA	PENGUSUL	KETERANGAN
1	2	3	4
1	Tanda Daftar Usaha Kepariwisata	Dinas Pariwisata dan Kebudayaan	Baru
2	Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum	Dinas Kesehatan, Rumah Sakit Pratama	Lanjutan
3	Kabupaten Layak Anak	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Baru
4	Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah	BPBD	Baru
5	Pembentukan Perusahaan Daerah Mappatuwo	Bagian Ekonomi Setda	Baru
6	Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Perkotaan Bungoro	Dinas Tata Ruang	Baru

7	Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Perkotaan Pangkajene	Dinas Tata Ruang	Baru
8	Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Suara Bersahabat Pangkep Bersahabat	Dinas Komunikasi dan Informatika	Baru
9	Rencana Pembangunan Industri Kabupaten	Dinas Perdagangan	Baru
10	Pemekaran Desa Mattiro Deceng	DPMD	Baru
11	Pengarsutamaan Gender	BAPPEDA/DPA	Baru
12	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah	Bagian Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam	Lanjutan
13	Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah	Bagian Organisasi dan Tata Laksana	Lanjutan
14	Pertanggungjawaban APBD Tahun 2019	BPKD	Baru
15	Perubahan APBD Tahun 2020	BPKD	Baru
16	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2021	BPKD	Baru
17	Kepesertaan Jaminan Sosial Bagi Pekerja Informal dalam wilayah Kabupaten Pangkep dan Kepulauan	Dinas Ketenagakerjaan	Baru
18	Perubahan Peraturan Daerah Nomor tentang Penyertaan Modal Daerah	Bagian Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam	Lanjutan
19	Pengelolaan Aset Desa	DPMD	Baru
20	Pengembangan Literasi Pendidikan	Dinas Pendidikan	Baru
21	Pemekaran Desa Balobaloang dan Desa Sabalana Kecamatan Liukang Tangaya	Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa	Baru
22	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengakatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa	Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa	Lanjutan

23	Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha	Dinas Perhubungan, Bagian Umum, Dinas Pariwisata dan BPKD	Lanjutan
24	Inovasi Daerah	BALITBANGDA	Baru
25	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	DPMPTSP	Lanjutan
26	Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Tahun 2019-2039	Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman	Baru
27	Pemekaran Kelurahan Samalewa	DPMD	Baru
28	Perubahan Status Kelurahan Mattiro Bintang Menjadi Desa Mattiro Bintang	Bagian Pemerintahan dan DPMD	Baru
29	Ranperda Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini	Inisiatif DPRD	Baru
30	Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	Inisiatif DPRD	Baru

Sumber Data: *Bagian Hukum Setda Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (2020)*

Tabel 6
Daftar Peraturan Daerah
Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Tahun 2020

NO.	NOMOR PERDA	TANGGAL PERDA	TENTANG	SUMBER
1	2	3	4	5
1	No. 01 Tahun 2020	11 Mei 2020	Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan No. 04 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Tahun 2020 Nomor 1)	Bagian Organisasi dan Tata Laksana
2	No. 02 Tahun 2020	11 Mei 2020	Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan No. 04 Tahun 2018 tentang Penyertaan Modal (Lembaran Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Tahun 2020 Nomor 2)	Bagian Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam
3	No. 03 Tahun 2020	11 Mei 2020	Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tentang Inovasi Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Tahun 2020 Nomor 3)	BALITBANGDA
4	No. 04 Tahun 2020	27 Agustus 2020	Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun 2019 (Lembaran Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Tahun 2020 Nomor 4)	BPKD
5	No. 06 Tahun 2020	01 September 2020	Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan No. 03 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu (Lembaran Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Tahun 2020 Nomor 6)	DPMPSTP
6	No. 07 Tahun 2020	19 Oktober 2020	Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tentang Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Tahun 2020-2039 (Lembaran Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Tahun 2020 Nomor 7)	Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman

7	No. 08 Tahun 2020	19 Oktober 2020	Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tentang Kabupaten Layak Anak (Lembaran Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Tahun 2020 Nomor 8)	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
8	No. 09 Tahun 2020	23 Oktober 2020	Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tentang Perubahan APBD Tahun 2020 (Lembaran Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Tahun 2020 Nomor 9)	BPKD
9	No. 13 Tahun 2020	30 Desember 2020	Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2021 (Lembaran Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Tahun 2020 Nomor 13)	BPKD

Sumber Data: *Bagian Hukum Setda Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (2020)*

4. Ketepatan Dalam Penyusunan Propemperda oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten

Untuk menelaah setiap usulan Perda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan terkait dengan tepat atau tidaknya, maka pada bagian berikut ini akan dikemukakan satu bagian pokok yang menjadi indikator tepatnya penyusunan Propemperda tersebut.

Selanjutnya pada point kedua merupakan solusi hukum atas permasalahan yang telah ditemukan dalam mengurai tidak efektifnya penyusunan Propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, yaitu dengan mendisain ulang regulasi yang terkait dengan penyusunan Propemperda, perihal berlakunya pembentukan Tim Penyusunan Propemperda dan perlunya pembentukan Tim Penyusunan Propemperda dan perlunya pula pengikut sertaan naskah akademik dalam pengajuan usulan Perda di tahap penyusunan Propemperda.

a) Penentuan Skala Prioritas

Jika bersandar Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, maka setidaknya-tidaknya yang menjadi standar untuk menilai suatu usulan Perda memenuhi skala prioritas terdiri atas empat bagian, yaitu: Perintah Undang-undang, Perencanaan pembangunan, Asas Otonomi dan perbantuan dan Aspirasi masyarakat.

Konsekuensi yuridis dari dianutnya Pilkada dengan cara pemilihan langsung. Tentunya Visi dan Misi dari Kepala Daerah terpilih akan berpengaruh pula kebijakan pembentukan produk hukum di daerah. Oleh karena itu sebagai perwujudan Visi dan Misi tersebut, agar bisa menjadi acuan dalam penyusunan Propemperda didasarkan pada RPJMD-nya.

Di dalam RPJMD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan periode 2016-2021 tercantum Visi dan Misinya sebagai berikut:

1. Visi:

Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Mewujudkan Desa Modern yang Produktif dan Berkarakter menuju daerah yang lebih Maju dan Mandiri Tahun 2021.

2. Misi:

- Mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya pembangunan dan memanfaatkan keunikan sebagai kepulauan untuk kesejahteraan masyarakat.
- Meningkatkan kecerdasan, profesionalisme dan karakter sumber daya manusia baik di daerah maupun di pulau-pulau.

- Mengembangkan interkoneksi dan jejaring sinergis antar wilayah ditingkat nasional regional dan internasional berbasis daratan dan pulau-pulau.
- Menciptakan lingkungan yang kondusif pada ekosistem daratan dan pulau-pulau.
- Mewujudkan tata pemerintahan yang baik pada tatanan daratan dan pulau-pulau.

Dalam mewujudkan hubungannya dengan itu, Visi dan Misi di atas jika dikerucutkan dalam program pokok yang hendak dicapai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (sebagaimana program pokok tersebut juga diuraikan dalam RPJMD 2016-2021), meliputi: Mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya pembangunan dan memanfaatkan keunikan sebagai kepulauan untuk kesejahteraan masyarakat, meningkatkan kecerdasan profesionalisme dan karakter SDM baik di daratan maupun di pulau-pulau, Menciptakan lingkungan yang kondusif pada ekosistem daratan dan pulau-pulau, Mengembangkan potensi sumberdaya buatan dalam rangka mendukung struktur ekonomi daerah dan wilayah kuat, Mewujudkan tata pemerintah yang baik pada tatanan daratan dan pulau-pulau, Menciptakan lingkungan yang kondusif pada ekosistem daratan dan pulau-pulau.

Dalam penyusunan Propemperda, baik yang diprakarsai oleh Pemerintah Daerah maupun diprakarsai oleh DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, ada kekeliruan dipemahaman mereka. Dikiranya bahwa penyusunan Propemperda untuk menentukan skala prioritasnya semata-mata dikunci dengan empat standar yang telah digunakan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun

2015 sebagaimana telah diubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Padahal jika ingin lebih konkrit dalam perwujudan RPJMD dan pemenuhan janji politik pemerintah bisa menggunakan dua atau lebih standar yang digariskan dalam Permendagri. Kemudian dicatatkan pula sebagai perwujudan dari program pokok yang dikehendaki dalam RPJMD bersangkutan. Contoh konkrit dapat diilustrasikan pada pemaparan berikut ini:

- Pada usulan Perda karena perintah Undang-undang:
 - a) Kabupaten Layak Anak di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak).
 - b) Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah).
 - c) Penyertaan Modal Daerah (Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD).
 - d) Peraturan Daerah Perubahan Tarif Jasa Usaha (Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak daerah).
- Pada usulan Perda Aspirasi masyarakat Inisiatif DPRD:
 - a) Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini.
 - b) Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD.

Jadi, dengan mencantumkan program pokok RPJMD pada kolom pelaksanaan dari matriks penyusunan Propemperda dapat dilihat kalau setiap

usulan Perda terutama yang diajukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan sesuai dengan janji-janji politiknya sewaktu masa kampanye pemilihan. Termasuk memberikan sinkronisasi RPJMD yang telah dibuat dengan usulan judul Perda yang dimasukkan dalam penyusunan Propemperda.

Berdasarkan uraian dari program pokok RPJMD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan periode 2016-2021, seharusnya sinkron dengan adanya usulan Perdanya, namun program pokok tersebut, terutama pada bagian pendidikan, satupun tidak ada Perda yang diajukan terkait dengan itu, jauh lebih menonjol usulan Perda yang terkait dengan usaha pariwisata harus mempunyai tanda daftar untuk peningkatan pendapatan asli daerah dan peningkatan ekonomi masyarakat, tetapi sayangnya usulan Perda yang demikian gagal melalui proses kelembagaan, bahwa usulan Perda tersebut sebagaimana dibebankan kepada Kepala SKPD/OPD terkait tidak memiliki rancangan Perdanya.

Visi dan Misi yang tercantum dalam RPJMD 2016-2021 utamanya pembangunan kualitas struktur hukum di aspek pendidikan hingga oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, yaitu berdasarkan berdasarkan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah justru gagal terlaksana melalui pembentukan Perda.

b) Pembentukan Tim Penyusunan Propemperda

Pada uraian di atas telah dikemukakan bahwa pada SKPD/OPD-lah yang menjadi pemeran utama, sehingga usulan Perda itu bisa dilanjutkan pada rapat pembahasan sementara usulan Perda dari DPRD, adalah jauh lebih banyak

ditentukan oleh Bapemperda dari SKPD/OPD, dan Bapemperda yang harus menyediakan Ranperdanya agar usulan Perda dapat diagendakan dalam pembahasan Ranperda.

Dalam norma umum-astrak (UUD NRI 1945, UU No.12/2011, UU No.23/2014) sangat jelas ternyata bahwa DPRD bersama dengan Pemerintah Daerah memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota), itu artinya, DPRD dan Pemerintah Daerah (Bupati) yang seharusnya menjadi penanggungjawab naskah Ranperda, namun kenyataannya tidak demikian.

Oleh karena itu, agar penyusunan Propemperda menjadi efektif pembentukan Perda, Tim sudah harus dimulai ditahapan perencanaan pembentukan Perda, lebih konkritnya lagi Tim itu harus sudah dibentuk ditahap penyusunan Propemperda, pembentukan Tim penyusunan Propemperda diprakondisikan berdasarkan pihak yang berwenang mengajukan usulan Perda, yaitu dari Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Pembentukan Tim penyusun Propemperda atas usulan Perda dari Pihak Pemerintah Daerah struktur keanggotaannya dapat dibentuk seperti berikut ini:

- a) Ketua Bupati dan Wakil Bupati
- b) Wakil Ketua Sekretaris Daerah
- c) Anggota:
 - 3 orang dari Bagian Hukum.
 - 1 orang dari SKPD Terkait.
 - 1 orang Tenaga Ahli Perancang Undang-undang (dari kalangan Akademisi).

- 1 s.d. 3 orang dari LSM Terkait.

Sementara pembentukan Tim penyusun Propemperda atas usulan Perda dari Pihak DPRD Kabupaten struktur keanggotaannya dapat dibentuk seperti berikut ini:

- a) Ketua Pimpinan DPRD Kabupaten.
- b) Wakil Ketua Pimpinan Komosi DPRD.
- c) Anggota:
 - 3 orang dari Bagian Bapemperda.
 - 1 orang dari Kepala SKPD Terkait.
 - 1 orang Tenaga Ahli Perancang Undang-undang (dari kalangan Akademisi).
 - 1 s.d. 3 orang dari Ketua LSM Terkait.

Setelah dibentuk Tim Penyusunan Propemperda seperti di atas, maka yang menjadi pekerjaan selanjutnya adalah semua pihak bertanggungjawab secara kolektif kolegial atas pengajuan usul Perda, tidak lagi tersentralisasi dari pihak SKPD atau Bapemperda saja.

Jikalau pembentukan Tim penyusun dilaksanakan seperti di atas, maka secara mutatis-mutandis pekerjaan merancang Perda tidak lagi menjadi beban pada suatu pihak, yang selama ini selalu menjadi kendala dalam pemutahiran Perda berdasarka skala prioritas.

Sejalan dengan itu kegiatan untuk menentukan skala prioritas ditahapan seleksi usulan Perda, penentuan materi muatan Perda, juga sudah harus menjadi tanggung jawab bersama dari Tim penyusun Propemperda tersebut. Termasuk dari tahap pengajuan usulan Propemperda sudah dapat dimasukan Naskah Akademik

dari Perda yang diusulkan itu, bertujuan agar penyusunan Ranperda dapat mengacu pada naskah akademik bukan sebaliknya, yaitu naskah akademik yang dipaksakan menyesuaikan dengan Ranperda.

Solusi hukum yang diajukan di atas, tentu tidak dapat berjalan jika tindak lanjut dengan dasar hukum yang jelas. Oleh karena itu, dalam pengaturannya kedepan perlu dpositifkan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan Perda.

Selain dalam peraturan tersebut diuraikan secara jelas dan tersistematis tahapan penyusunan Propemperda (pengajuan usulan Perda, inventarisasi seleksi penyusunan koordinasi penetapan), maka perlu pula diatur struktur keanggotaan Tim penyusun Propemperda yang tugas dan kewenangannya secara kolektif kolegial. Semua pihak, ketua hingga anggota dibebani tanggung jawab dalam menyelesaikan usulan Perda berikut dengan naskah akademik dan Ramperdanya ditahapan perencanaan pembentukan Undang-undang.

Kiranya tidak perlu lagi, dasar hukum pembentukan produk hukum daerah ditindak lanjuti dengan Peraturan DPRD Kabupaten dan Peraturan Bupati, sudah cukup dengan Permendagri. Dasar argumentasinya, yaitu Permendagri jauh lebih cocok memuat dasar hukum penyusunan Propemperda sebab dipahami bersama kalau Permendagri lebih tinggi derajatnya dari pada Perda. Perlu ada keseragaman mengenai tata cara penyusunan Propemperda disetiap daerah, dan hal itu sesuai dengan amanat dari Undang-undang pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan prinsip norma, standar, prosedur, dan kriteria (NPSK), penyeragaman demikian menjadi penting dalam mewujudkan konsepsi negara kesatuan, ketentuan tata cara penyusunan Propemperda.

Usulan atau mekanisme penyusunan tidak cukup hanya dengan tataran pemuatan ketentuan atau tata cara penyusunan Propemperda dalam Permendagri tetapi harus pula dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan agar memberikan IUS Operation Program Pembentukan Peraturan Daerah melalui Permendagri terlebih dahulu.

B. Faktor-faktor Penghambat Penyusunan Program Pembentukan

Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

Setelah di bagian pertama di atas diuraikan tentang tidak efektifnya penyusunan Propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, baik atas prakarsa DPRD maupun atas prakarsa Pemerintah Daerah terutama ditahapan seleksi usulan Perda melalui penentuan skala prioritas, tentunya memiliki relasi keterkaitan dengan yang kedua ini.

Jika penyusunan Propemperda tidak tepat penentuan skala prioritasnya, Kepala SKPD/OPD terkait tidak dapat menyertakan muatan Perdanya, dan anggota DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tidak pernah mengajukan usulan Perda. Itu artinya keadaan tersebut memiliki determinasi dengan faktor-faktor penghambat dalam penyusunan Propemperda tersebut.

Dalam penelitian ini ditentukan 4 (empat) faktor penyebab yang dihubungkan dengan kondisi riil tahapan penyusunan Propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan:

1. Substansi Hukum

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa substansi hukum adalah (a) Aturan, Norma, dan Perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem hukum; (b)

Produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem itu, Keputusan yang mereka keluarkan, Aturan baru yang mereka susun.

Sehubungan dengan pendapat Friedman di atas, maka poin b menjadi sandaran dalam menilai indikator faktor penghambat dalam penelitian ini, yaitu: Setiap ketentuan hukum secara konkrit sebagai produk dalam sistem penyusunan Propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, ketentuan-ketentuan hukum yang dimaksud:

- a. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.
- b. Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah dirubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

Terdapat 3 (tiga) keadaan yang menyebabkan penyusunan Propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan faktor substansi hukum, diantaranya: tidak sinkronnya regulasi terkait, kekaburan norma, dan belum adanya Perda yang mengatur mengenai mekanisme penyusunan Propemperda.

Pertama-tama, ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur mengenai bentuk peraturan pelaksanaan penyusunan Propemperda belum sinkron, hal tersebut dapat diperhatikan berdasarkan bunyi masing-masing dari ketentuan yang mendelegasikan tata cara penyusunan Propemperda:

- a. Pasal 36 ayat 4 dan ayat 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dirubah Undang-undang Nomor 15 tahun 2019: (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat 2 diatur dengan Peraturan DPRD (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara

penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 3 diatur dengan Peraturan Bupati.

- b. Pasal 14 ayat 2 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah dirubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018: Ketentuan mengenai Propemperda di lingkungan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diatur dalam Peraturan DPRD;
- c. Pasal 16 ayat 3 Permendagri: Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda diatur dengan Perda.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dirubah Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 sama sekali tidak menyebutkan mengenai adanya tata cara penyusunan Propemperda, namun di Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah dirubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 ada bentuk penyusunan Propemperda. Jika hendak dimaknai maksud lebih dari ketentuan Permendagri tersebut, berarti ada pula penyusunan Propemperda yang kegiatannya secara bersama-sama antara DPRD dan Pemerintah Daerah, kemudian harus diatur dengan Peraturan Daerah mengenai tata cara penyusunan Propemperda tersebut.

Kekeliruan yang terjadi lagi dalam Permendagri, dikatakan bahwa penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD diatur dengan Peraturan DPRD. Namun mengenai tata cara penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten tidak ada ketentuan yang menyatakan akan diatur dengan Peraturan Bupati.

Jika maksud Permendagri adalah tata cara penyusunan Propemperda harus diatur dengan Perda. Itu artinya Permendagri tersebut tidak sinkron atau

bertentangan dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dirubah Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 yang menyatakan kalau harus diatur lebih lanjut dengan Peraturan DPRD dan Peraturan Bupati, kalau mau menggunakan asas hukum, *Lex superior derogate legi interior*, berarti yang seharusnya menjadi patokan adalah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dirubah Undang-undang Nomor 15 tahun 2019.

Dengan tidak sinkronnya regulasi tersebut, Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan berencana menindaklanjutinya dengan terlebih dahulu menyusun Perda pembentukan peraturan daerah. Kemudian di dalam Perda dinyatakan lagi dalam satu ketentuannya tata cara penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan selanjutnya masing-masing diatur dalam Peraturan Bupati dan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Tidak sinkronnya antara Undang-undang dengan Permendagri merupakan salah satu faktor penghambat bagi Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan untuk produk hukum daerah mengenai tata cara penyusunan Propemperda. Akibatnya penyusunan Propemperda hingga saat ini belum ada.

Kedua, tata cara penyusunan Propemperda yang menguraikan secara konkrit jenis tahapannya, satupun dalam ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dirubah Undang-undang Nomor 15 tahun 2019, maupun dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah dirubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018, dua ketentuan tersebut pada intinya hanya menyatakan:

- a. Penyusunan Prolegda kabupaten di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Alat Kelengkapan DPRD yang menangani Bidang Legislasi; Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah di koordinasikan oleh Bagian Hukum dan dapat mengikutsertakan Instansi Vertikal Terkait;
- b. Penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi hukum, penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD di koordinasikan Bapemperda.

Belum jelasnya ketentuan yang menyebutkan secara *point to the point* bahwa dimulai misalnya dari tahapan pengajuan usulan Perda hingga tahapan penetapan usulan Perda di rapat Paripurna DPRD. Hal yang demikian sudah pasti menjadi faktor penghambat pula dalam penyusunan Propemperda untuk menentukan tahapan-tahapan dalam penyusunan Propemperda yang dapat mendukung efektifnya pembentukan Perda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Ketiga atau terakhir, masih terjadi kekosongan hukum mengenai *Standar Operasional Prosedure* tahapan penyusunan Propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan mengenai pedoman penyusunan Propemperda dominan mengacu pada Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah dirubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018, padahal Permendagri tersebut belum jelas juga menyebutkan secara konkrit tahapan-tahapan dalam penyusunan Propemperda.

Jika harus mengacu pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dirubah Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 bahwa tata cara penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dan Lingkungan DPRD Kabupaten harus diatur masing-masing dengan Peraturan Bupati dan Peraturan DPRD belum memiliki dua jenis produk hukum tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, terjadinya ketidaksinronan antara Perundang-undangan terkait mengenai delegasi peraturan penyusunan Propemperda yang belum diatur dalam peraturan pelaksanaan (Permendagri ataupun Perda) menunjukkan bahwa aturannya mengandung ketidakjelasan sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa terjadi gangguan terhadap penegakan hukum yang menyebabkan tidak efektifnya hukum dalam *das sein*. Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa ketidakjelasan Undang-undang sudah pasti mengakibatkan kesimpansiuran dalam penafsiran serta penerapannya.

2. Struktur Hukum

Friedman mengemukakan bahwa struktur hukum, yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakupi antara lain kepolisian dengan para polisinya, Kejaksaan dengan para jaksanya di pengadilan dengan para hakimnya dan lain-lain.

Struktur hukum yang dimaksud oleh Friedman pada hakikatnya berhubungan dengan ruang lingkup hukum pidana. Namun dari pengertian yang dikemukakan itu menyebutkan “sebagai keseluruhan institusi hukum dan aparatnya” berarti struktur hukum secara konkrit dalam penelitian ini sama

dengan institusi pemerintahan yang di dalamnya terdapat aparat pemerintahan daerah sebagai pelaksana Undang-undang.

Penyusunan Propemperda atas prakarsa Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan berdasarkan tahapan adalah pihak Bagian Hukum dan Bapemperda yang menjadi penyaring lolos tidaknya usulan Perda dalam kategori memenuhi skala prioritas. Dalam praktiknya semua usulan Perda diloloskan Bagian Hukum dan Propemperda dengan mengusahakan semaksimalnya semua usulan Perda memenuhi skala prioritas.

Sayangnya masih banyak ketidaktepatan dalam penentuan skala prioritas dari usulan Perda tersebut yang diajukan melalui matriks penyusunan Propemperda, usulan Perda yang sebenarnya bukan perintah Undang-undang namun dikualifikasi skala prioritas.

Dalam konteks itu menjadi penting untuk dipertanyakan kemampuan struktur hukum dari masing-masing pegawai yang bekerja di instansi Bagian Hukum khususnya pada Bagian Perundang-undangan dan Bagian Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, selanjutnya untuk menentukan kemampuannya dalam menelaah usulan Perda memenuhi skala prioritas dapat diukur berdasarkan tingkat pendidikan dan pengalamannya karena pernah mengikuti Diklat Penyusunan dan Perancangan Perundang-undangan.

Pertama, struktur hukum di Bagian Hukum khususnya pada Bagian Perundang-undangan dapat di perhatikan pada Tabel 7 berikut ini:

Tabel 7
Struktur Organisasi Hukum di Bagian Hukum
Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

NO.	JABATAN	N A M A	TINGKAT PENDIDIKAN	DIKLAT SUNCANG
1	2	3	4	5
1	Kepala Bagian Hukum	Hj. NURAIDAH, SH	Strata Satu	Tidak Pernah
2	Kasubag Bantuan Hukum dan HAM	ISRAWATI, SH	Strata Satu	Tidak Pernah
3	Kasubag Tindak Lanjut	LUKI WAHYU MARTANTO, SH	Strata Satu	Tidak Pernah
4	Kasubag Per UU an dan Dokumentasi Hukum	MASHURI, SH	Strata Satu	Tidak Pernah
5	Staf Bagian Hukum dan Per UU an	NURHAEDAH, SE	Strata Satu	Tidak Pernah
6	Tenaga Harian Lepas	MAMAT SURAKHMAD, SH	Strata Satu	Tidak Pernah
7	Tenaga Harian Lepas	AKBAR SAAD, SH	Strata Satu	Tidak Pernah
8	Tenaga Harian Lepas	SYAMSUL BAHRI	SMA	Tidak Pernah
9	Tenaga Harian Lepas	MUSYANTI	SMA	Tidak Pernah
10	Tenaga Harian Lepas	Hj. RISMAYANI ULFA	SMA	Tidak Pernah
11	Tenaga Harian Lepas	JOTAWAN SANRE, SH	Strata Satu	Tidak Pernah
12	Tenaga Harian Lepas	NESTI ANISA SALSADILA, S.Sos	Strata Satu	Tidak Pernah
13	Tenaga Harian Lepas	NUR KHALIFAH, SH., MH	Strata Dua	Tidak Pernah
14	Tenaga Harian Lepas	EKAYANTI, SH., MH	Strata Dua	Tidak Pernah
15	Tenaga Harian Lepas	SUFYAN NAJAMUDDIN, S.I.Kom	Strata Satu	Tidak Pernah

Sumber Data: Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (2020)

Tabel 8
Struktur Organisasi Hukum di Bagian Bapemerda
DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

NO.	JABATAN	N A M A	TINGKAT PENDIDIKAN	DIKLAT SUNCANG
1	2	3	4	5
1	Ketua	Ir. ALFIAN MUIS	Strata Satu	Tidak Pernah
2	Wakil Ketua	H. SYAHRUDDIN. F, SH, MBA	Strata Satu	Tidak Pernah
3	Anggota	H. NURDIN MAPPIARA	SMA	Tidak Pernah
4	Anggota	Hj. HARDIANTY, SE	Strata Satu	Tidak Pernah
5	Anggota	H. IKBAL	SMA	Tidak Pernah
6	Anggota	RAMLI, SH	Strata Satu	Tidak Pernah
7	Anggota	H. MUCHTAR SALI, ST	Strata Satu	Tidak Pernah
8	Anggota	H. PATTOLA HUSAIN, SE	Strata Satu	Tidak Pernah
9	Anggota	Ir. H. ABD. RASYID, M.Si	Strata Dua	Tidak Pernah
10	Anggota	H. MUH. ARIFIN, SH	Strata Satu	Tidak Pernah
11	Anggota	IRWAN NURSAID, S.Sos	Strata Satu	Tidak Pernah

Sumber Data: *Bagian Bapemerda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (2020)*

Berdasarkan Tabel 7 di atas jika melihat tingkat pendidikan pegawai yang bekerja di Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan rata-rata lulusan sarjana hukum yang seharusnya memiliki kecakapan dalam melakukan seleksi usulan Perda. Tidak mestinya lagi terjadi kesalahan dalam penentuan skala prioritas dari usulan Perda yang diajukan oleh setiap SKPD/OPD.

Ketidak cakapan dalam proses seleksi usulan Perda oleh Bagian Hukum lebih banyak disebabkan karena kurangnya keterampilan atau pengalaman. Hal demikian terbukti, dengan tidak adanya satupun pegawai di Bagian Hukum yang pernah mengikuti Diklat Penyusunan Perancangan Perundang-undangan (Suncang).

Berdasarkan Tabel 8 di atas menunjukkan bahwa struktur hukum di Bagian Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan jumlah antara lulusan perguruan tinggi sebanyak sembilan orang sedangkan tamatan SMA sebanyak dua orang, semua anggota Bapemperda tersebut sama sekali tidak pernah mengikuti Diklat Penyusunan Perancangan Perundang-undangan (Suncang).

Ada tiga orang dalam struktur keanggotaan Bapemperda yang berasal dari lulusan yang berlatar belakang sarjana hukum, yaitu Wakil Ketua dan Anggota Bapemperda, kondisi tersebut menjadi penyebab sehingga dalam penyelesaian skala prioritas atas usulan Perda yang tidak lain juga adalah inisiatif dari pihak Bapaemperda sendiri tidak sesuai dengan skala prioritas prasyarat aspirasi masyarakat, asas otonomi dan tugas pembantuan.

Belum lagi pada faktor kecakapan yang ditunjang oleh jejak pengalaman karena keterampilan menelaah usulan Perda yang memang benar-benar dibutuhkan, dalam kasus yang sama, semua pegawai sekretariat DPRD yang turut membantu Bagian Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tidak pernah pula mengikuti Diklat Penyusunan Perancangan Perundang-undangan (Suncang), sehingga kalau mau diharapkan sebagai penentu dalam mengencangkan usulan Perda berdasarkan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat setempat tidak akan membuat usulan Perda tepat sasaran dan dapat terlembagakan ditingkat akhir. Kondisi ini juga menunjukkan kalau mereka yang dipekerjakan sebagai penentu lolosnya usulan Perda ditahapan seleksi, yaitu pegawai Bagian Hukum dan Anggota Bapemperda yang belum cakap atau tidak memiliki kecerdasan dan keahlian ilmu Perundang-undangan, sehingga terjadi ketidackermatan dalam penyelesaian usulan Perda, tidak berdasarkan skala prioritas, maka besar kemungkinannya terjadi malpraktik Perundang-undangan dan cacat dalam pembentukannya (cacat formil), tidak maksimalnya proses seleksi usulan Perda ditahap penyusunan Propemperda, Perda tersebut dikemudian hari selain potensial bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, juga potensial melanggar hak dan kepentingan rakyat.

Dalam hubungannya dengan itu pula, struktur dari insitusi dan aparat yang berperan dalam seleksi usulan Perda terpenuhi sebagai skala prioritas, sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto sebagai halangan yang disebabkan dari dirinya sendiri. Aparat Pemerintah tersebut belum memiliki daya inovatif, sehingga terbatas kemampuannya dalam menempatkan diri sebagai Penyelenggara Pemerintahan.

3. Sarana atau Fasilitas

Soerjono Soekanto bahwa sarana atau fasilitas antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dan keuangan yang cukup.

Sejalan dengan pendapat Soerjono Soekanto tersebut, maka dalam penelitian ini yang dimaksud sebagai sarana adalah menyangkut sarana keuangan yang cukup. Sarana keuangan yang cukup adalah tersedia tidaknya biaya-biaya penyusunan Propemperda terutama di Bagian Hukum dan Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak sarana keuangan khusus disediakan untuk setiap tahapan penyusunan Propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. Baik atas prakarsa Pemerintah Daerah maupun DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Memang tidak ada sarana keuangan khusus untuk seluruh tahapan penyusunan Propemperda, namun kalau diperhatikan secara cermat lagi ternyata sarana keuangan itu masing-masing dibebankan kepada SKPD/OPD terkait yang akan mengerjakan usulan Perda ke Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Tidak adanya sarana keuangan khusus kegiatan untuk kegiatan tersebut, ternyata disebabkan oleh ketentuan hukum yang terkait dengan penyusunan Propemperda baik dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dirubah Undang-undang Nomor 15 tahun 2019, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maupun Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah dirubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018. Dalam tiga Undang-undang

tersebut semestinya menyatakan: Penyusunan dan Penetapan Program Pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda APBD, logika hukumnya menyatakan bagaimana mungkin menyiapkan anggarannya sementara baru mau dianggarkan di Perda APBD berikutnya. Keadaan demikian dapat sebenarnya ditaktisi dengan cara memasukkan biaya operasional penyusunan Propemperda di Perda APBD tahun sebelumnya.

Belum adanya sarana keuangan khusus mengenai kegiatan penyusunan Propemperda sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa sulit bagi aparaturnya menjalankan peran dan wewenangnya secara aktual tanpa sarana keuangan yang cukup. Oleh karena itu, agar penyusunan Propemperda dapat berjalan efektif tentunya kalau sarana keuangannya tidak ada, maka harus diadakan. Keadaan demikian sebenarnya dapat ditaktisi dengan cara memasukkan biaya operasional penyusunan Propemperda di Perda tentang APBD di tahun sebelumnya.

4. Kultur Hukum

Menurut Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa kultur hukum yaitu sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Sejalan dengan itu, maka dalam penelitian dimaksud kultur hukum adalah sikap dan nilai-nilai terhadap yang telah dibebani kewenangan dan berdampak negatif dalam penyusunan Propemperda, indikator terakhir ini menelaah satu persatu mengenai respon dari masing-masing institusi ketika tiba saatnya menjadi pihak yang terlibat dalam penyusunan Propemperda.

Ada kecenderungan di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan yang menunjukkan bahwa kalau penyusunan Propemperda itu semata-mata SKPD atau OPD yang bertanggung jawab.

Kemudian sikap anggota DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan lebih bersemangat untuk menindaklanjuti usulan Perda hingga ditingkat pembahasan jika terkait dengan peningkatan tunjangan dan kehormatan dewan dibandingkan dengan usulan Perda yang hadir karena aspirasi masyarakat. Tidak hanya dalam tataran itu, anggota DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan bersikap pasif dalam melakukan koordinasi dengan setiap elemen masyarakat guna mencari masalah kerakyatan yang kiranya perlu ditindaklanjuti dengan pembentukan Perda.

Ditataran pengajuan usulan Perda kemudian terjadi pula sikap dari Kepala SKPD/OPD saat ini dibutuhkan Ranperda-nya, asistensi di beberapa Kepala SKPD/OPD judul Perda yang sudah pernah disepakati dalam rapat Paripurna DPRD, lalu pada saat rapat OPD penyusunan Ranperda OPD menyatakan terhadap anggaran dan rancangan Perda tetapi pada saat tiba Bagian Hukum meminta Rancangan Perda bersama Naskah mereka berdalih dengan alasan Ranperda dan Naskah Akademiknya belum siap, atau anggaran untuk penyusunan Ranperda tidak dianggarkan pada tahun berjalan.

Sementara kultur hukum yang terjadi di Bagian Hukum, adanya nilai *konservatisme* yang dianut, asal selesai melewati semua tahapan penyusunan Propemperda. Hal demikian terlihat dengan memaksakan semua usulan Perda memenuhi skala prioritas, namun pada akhirnya terdapat usulan Perda yang tidak sebangun dengan Visi-Misi Pemerintah Daerah.

Kemudian berlanjut kebagian Propemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan masih kental pula menganut nilai *konservatisme* dalam memberikan usulan Ranperda. Agar tidak terkesan para anggota DPRD tidak mengajukan usulan Perda sama sekali, maka pihak Bapemperda yang berinisiatif mengajukan judul Perda. Akibatnya usulan Perda tersebut tidak pernah selesai dalam bentuk Perda yang terlembagakan karena memang bersikap pasif dalam membentuk Perda yang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat. Jika dipersoalkan usulan Perda tersebut tidak tuntas ditahap pelembagaan, dengan alasan klasik semuanya disebabkan minimnya anggaran yang tersedia dan belum siapnya rancangan Perda dan naskah akademiknya.

Bersikap pasif dan dominannya *ideology konservatis* dalam penyusunan Propemperda diantara kedua pihak menunjukkan tidak taatnya pada asas efesiensi. Hal itu disebabkan atas suatu keadaan, masih terdapatnya usulan Perda yang “mengendap” di Propemperda tanpa ditindaklanjuti dalam rapat pembahasan Rancangan Perda, karena anggaran yang tidak tersedia. Seharusnya usulan Perda yang masuk dalam Propemperda adalah usulan Perda yang memang sudah tersedia anggarannya dari awal, sehingga antara penyusunan Propemperda dan pembentukan Perda tepat sasaran. Mengenai setiap tahapan pembentukan Perda menganut asas keterbukaan, pada konteks ini juga tidak terwujud ditahap penyusunan Propemperda. Harus melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda oleh Anggota DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan hanya memaknai penting dalam tahap pembahasan Ranperda, tidak untuk pengajuan usulan Perda.

Masyarakat setempat belum merasakan adanya *feed back* atas sebuah Peraturan Daerah, sehingga sampai saat ini mereka merasa tidak perlu terlibat dalam penyusunan Propemperda. Dalam pengertian dan pemahaman mereka, seluruh kegiatan tersebut merupakan pekerjaan elit politik yang tidak membutuhkan partisipasi masyarakat. Masyarakat hanya merasa untung jika diberikan “materi” secara langsung dibandingkan harus menghabiskan waktunya terlibat dalam penyusunan Propemperda terkait perlunya penyertaan muatan peraturan dalam setiap usulan Perda.



BAB V

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan yang telah dikemukakan pada Bab sebelumnya, maka yang dapat menjadi kesimpulan dalam tesis ini sebagai berikut:

1. Penyusunan Propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan belum seutuhnya berjalan secara efektif.
2. Usulan Ranperda yang diajukan ke Bagian Hukum tidak sesuai dengan skala prioritas.
3. Ranperda yang diajukan harus dilengkapi dengan Naskah Akademik dan harus sesuai dengan aturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka yang dapat menjadi saran dalam tesis ini sebagai berikut:

1. Penempatan harus sesuai dengan disiplin ilmu dan sumber daya manusia.
2. Seyogianya SKPD/OPD cermat dalam mengajukan usulan Perda dengan memperhatikan Undang-undang yang lebih tinggi dan Program Perencanaan Pembangunan Daerah. Selain itu, Bagian Hukum dan Bapemperda seyogianya memperhatikan RPJPD, RPJMD dan RKPD dalam melakukan penyeleksian usulan Perda.
3. Perlu peningkatan kemampuan struktur di Bagian Hukum dan Bapemperda melalui bimbingan penyusunan dan perancangan Perda, sarana keuangan dalam penyusunan Propemperda perlu disediakan, dan kultur para

penyelenggara pemerintahan yang terlibat dalam penyusunan Propemperda harus bersikap profesional demi terwujudnya penyusunan Propemperda yang efektif.



DAFTAR PUSTAKA

Buku Literatur:

- A.V. Morris Dicey.1952. *Introduction to The Study of The Law of The Constitution* : Macmillan and Co. Limited, London.
- A. Hamid S. Attamimi. 1988. *Kodifikasi Sebabkan Hukum Selalu Berjalan di Belakang*, Kompas, Jakarta.
- Achmad Ali. 1996. *Menguak Tabir Hukum*. Cetakan Pertama, Chandra Pratama. Jakarta.
- Achmad Ali. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang legisprudence*, Kencana, Jakarta.
- Abraham Amos. 2008. *Legal Opinion*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Arief Sidharta. 2008. *Pengembangan Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum, (judul buku Asli, Van Apeldoorns dengan judul artikel vijf Stellingen over Rechtsfilosofie*, Reflika Aditama. Bandung.
- Akmal Boedianto. 2010. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Cetakan Kedua, Laksbang Pressindo. Yogyakarta.
- Azis Syamsuddin, 2011. *Proses dan Teknik Perundang-undangan*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Achmad Ruslan, 2013. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Rangkap Education. Yogyakarta.
- Burkard Krems. 1979. *Grundfragen Der Gesetzgebungslehre*. Duncker & Humblot. Berlin.
- Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundangan Di Indonesia*. Jakarta.
- Bambang Sunggono. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Cetakan Pertama. Sinar Grafika, Jakarta.
- Budiman NPD Sinaga. 2005. *Ilmu Pengantar Perundang-undangan*. Ull Press, Yogyakarta.

- Bagir Manan. 2009. *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Universitas Atmajaya, Yogyakarta.
- C.F. Strong. 1966. *Modern Political Construction, The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited Londong*.
- Dicey, Albert Venn. 1952. *Introduction to The Study of The Law of The Constitution* : Macmillan and Co. Limited, London.
- Hans Nawiasky. 1948. *Allgemeine als recht System Lichen Grundbegriffe*, (ensiedeln/Zurich/koln, benziger, cet.)
- H.D. Van Wijk. 1984. *Hoofdstukken Van Administratief Recht*, Vuga, S-Gravenhage.
- H.D. Stout. 1994. *De Betekenissen Van De Wet*. Swolle: W.E.J.Tjeenk Willnk.
- Hikmahanto Juwana. 2006. *Penyusunan Naskah Akademik Sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU*, Departemen Hukum dan HAM.
- Hans Kelsen. 2007. *Teory Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik (Geeral Theory of Law and State)*, Alih Bahasa, Somardi, Bee Media Indonesia. Jakarta.
- HR. Otje Salman dan Anthon F. Susanto. 2007. *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, PT Refika Aditama. Bandung.
- Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putra. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- I.C. Van Der Vlies. 1987. *Handboek Wetgeving*. Swolle, Tjeenk Willink.
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Edisi Revisi. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- John Austin. 1832. *The Province of Jurisprudence Determined*. Eropa Continental.
- J.B.J.M. Ten Berge. 1986. Course Book 1994, *Rechtsstaat, deel I, Kluwer, Deventer*, Recent development in general.
- J. J. H. Bruggink. 1996. *Refleksi Tentang Hukum*. Cetakan Pertama, PT Citra Aditya Bakti. Bandung.

- Jimly Asshidiqie. 2000. *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, LP3HET, Jakarta.
- Juanda. 2004. *Hukum Pemerintahan Daerah; Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah, DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung.
- Johanes Usfunan. 2004. *Perancangan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Demokratis (Orasi Ilmiah pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana Tanggal 1 Mei 2004)*, Denpasar.
- Jimly Asshidiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press. Jakarta.
- J. Kaloh. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Lokal*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Jazim Hamidi dan Malik. 2009. *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Prestasi Pustaka, Jakarta.
- LG. Saraswati, dkk. 2006. *Hak Asasi Manusia*. Filsafat-UI Press. Cetakan Pertama. Jakarta.
- Lili Romli, 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Pelajar, Yogyakarta.
- Lawrence M. Friedman, 2018. *Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial*. Cetakan IV. Nusa Media. Bandung.
- M. Nasroen. 1957. *Asal Mula Negara*, Aksara Baru. Jakarta.
- Morris L. Cohen dan Kent C. Olson. 1992. *Legal Research*. West Publishing Company, St. Paul, Minn.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukan*. Kanisius. Yogyakarta.
- M. Mahfud MD. 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. LP3ES, Jakarta.
- Muchlis. 2013. *Teori dan Praktek Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Yogyakarta. Rangkang Education.
- Muh. Irsyadi Ramadhany, 2015, *Peraturan Daerah (Kajian Teoritis Akuntansi Empiris)*. Trusmedia Publishing, Yogyakarta.

- Nicolai, P. & Olever, B.K. 1994. *Bestuursrecht*. Amsterdam.
- N.H.T. Siahaan. 2009. *Hukum Lingkungan*. Cetakan Kedua Edisi Revisi, Pancuran Alam. Jakarta.
- Otje Salman dan Anthon F. Susanto. 2008. *Teori Hukum*, Cetakan Keempat, PT Reflika Aditama. Bandung.
- Philipus M. Hadjon dan Titiek Sri Djatmiati. 2008. *Argumentasi Hukum*, Cetakan Ketiga. Gajah Madah Universitas Press. Yogyakarta.
- Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Robert Seidman. 2016. *Law, Power and Order*, Dikutip dari Siti Malikhatun Badriyah, Sistem Penemuan Hukum dalam Masyarakat Prismatik, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo. 1993. *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Sudjono Dirdjosisworo. 1996. *Sosiologi Hukum*. Edisi Ketiga, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji 2007. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Siti Soetami. 2009. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Cetakan Keenam. Reflika Aditama. Bandung.
- Satjipto Rahardjo. 2009. *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia*. Genta Publishing. Yogyakarta.
- Sudikno Mertokusumo. 2010. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Universitas Atmajaya Yogyakarta. Yogyakarta.
- Yuliandri. 2007. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-undang Berkelanjutan*, Universitas Airlangga, Surabaya.

Wawancara:

Hj. Nuraidah, S.H. Kepala Bagian Hukum Pangkajene dan Kepulauan.

Ir. Alfian Muis Ketua Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Hasrul, S.H. Kasubag Analisis Perundang-undangan Sekretariat DPRD Pangkajene dan Kepulauan.

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Juncto Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Provinsi, Kabupaten/Kota

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

RIWAYAT HIDUP



Muhamad Gazali, Lahir di Barru, 28 April 1967 sebagai Anak Ke Enam dari Delapan orang bersaudara Putra dari Pasangan bapak (Alm) H. Abd. Gaffar Musa dan (Alm) Hj. Ibu Sitti Norma. Penulis telah menikah dengan Perempuan bernama Hj. ST. Marwah, S.S dan mempunyai tiga orang Anak bernama Muh. Rezki Pratama, Muh. Rasya Maulana, dan Raihan Ardevan. Penulis Bertempat tinggal di Jl. Bongenville No. 48, Kel. Paddoang-doangan Kec. Pangkajene Kab. Pangkep Provinsi Sulawesi Selatan.

Jenjang Pendidikan Formil yang pernah ditempuh Penulis adalah SDN Mareto Kab. Barru dan lulus pada tahun 1982, kemudian melanjutkan Sekolah Menengah Pertama di SMPN Padaelo Kab. Barru dan lulus tahun 1985, kemudian melanjutkan kejenjang Sekolah Menengah Atas di SMAN 1 Barru dan lulus tahun 1988. Penulis menempuh pendidikan S-1 pada Jurusan Hukum Keperdataan pada Universitas Muslim Indonesia. Penulis bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil sejak tahun 1998, pernah menjabat sebagai Kepala Bagian Tata Usaha pada Kantor Sekretaris DPRD Kab. Pangkep pada tahun 2012, Sekretaris Kecamatan Mandalle pada tahun 2003, Kasubag. Perencanaan pada Kantor Dinas Tata Ruang Kabupaten Pangkep pada tahun 2005, Kasubag. Analisis Perindang-undangan pada Kantor Sekretariat DPRD pada tahun 2008, Kepala Bagian tata Usaha pada Kantor Sekretariat DPRD pada tahun 2012, Kepala Bagian Umum Sekretariat DPRD pada 2016, Sekretaris DPRD Kabupaten Pangkep pada tahun 2017, dan menjabat Kepala Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pangkep sejak tahun 2019 sampai sekarang.