NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SOLOK SELATAN TENTANG TATA CARA PENYUSUNAN PROLEGDA

TIM PENYUSUN NASKAH AKADEMIK

KABUPATEN SOLOK SELATAN
2023

KATA PENGANTAR

Puji syukur senantiasa kita persembahkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penyusunan Naskah Akademik ini dapat diselesaikan, sebagai salah satu upaya dalam rangka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Daerah. Penyusunan penyusunan Naskah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Daerah ini dilakukan sesuai dengan pedoman penyusunan naskah akademik berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penyusunan Naskah Akademik dilaksanakan dengan penelitian menampung masukan dari instansi terkait, masyarakat, akademisi, serta kalangan pakar dibidangnya. Hal ini perlu dilakukan karena proses penyusunan kebijakan publik yang komprehensif perlu melibatkan masyarakat secara luas. Lebih lanjut terhadap naskah akademik ini juga dilakukan uji publik untuk memastikan bahwasannya peraturan daerah yang akan ditetapkan nantinya memenuhi kebutuhan Pemerintahan Daerah terkait dengan tata cara penyusunan program legislasi daerah sehingga dapat bermuara pada kesejahteraan masyarakat.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Daerah yang didahului dengan penyusunan Naskah Akademik ini, ditujukan sebagai upaya untuk menciptakan kepastian hukum dikarenakan hingga kini belum ada peraturan perundang-undangan di tingkat daerah Kabupaten Solok Selatan yang mengatur tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Daerah, sehingga kehadirannya nantinya dapat menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pembuatan peraturan daerah dan hal-hal lain untuk mencapai hakikat dari pemberian otonomi kepada

daerah, baik oleh instansi pelaksana di tingkat pemerintahan daerah maupun oleh para pihak terkait lainnya.

Akhir kata, tim penyusun mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah terlibat aktif menyumbangkan pemikiran dan tenaganya dalam membantu penyusunan Naskah Akademik ini. Tim penyusun juga senantiasa mengharapkan masukan, kritikan, dan saran untuk perbaikan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan tentang tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Daerah ini, sehingga menjadi lebih baik, dan dapat memberikan sumbangsih bagi kemajuan bangsa dan negara pada umumnya serta Kabupaten Solok Selatan khususnya.

Solok Selatan, Desember 2023

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....

B. Identifikasi Masalah.....

C. Tujuan dan Kegunaan.....

D. Metode Penelitian.....

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian teoritis.....

Kajian Terhadap Asas Penyusunan Perda.....

B. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.....

C. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan Daerah.....

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis.....

B. Landasan Sosiologis.....

C. LandasanYuridis.....

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN.....

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan.....

B. Saran.....

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pembentukan peraturan daerah merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya good local governance sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.[1]

Dengan pengaturan tersebut maka pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya (self regulating power), walaupun begitu, dalam penyusunan perundang-undangan, pemerintah daerah harus memerhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum serta pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas. Selain itu dalam pembentukan peraturan daerah haruslah dipenuhi syarat formil dan materil, yaitu :

---

[1] Masitah, Siti, Urgensi Prolegda Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 11 No.4, 2014, Hal. 427.

1) Syarat formil mengenai aspek pembentukan suatu jenis peraturan perundang-undangan terkait memenuhi prosedur yang telah ditentukan/digariskan dalam peraturan perundang-undangan;
2) Sedangkan syarat materil menyangkut isi dari peraturan perundang-undangan tersebut atau substansi yang mengikat umum.

Agar pembentukan perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Tahapan perencanaan merupakan kunci awal menuju keberhasilan pencapaian tujuan yang diinginkan. Menurut Solly Lubis Perencanaan adalah bagian dari subsistem dari sistem pengelolaan (manajemen), kekhususan sifat perencanaan ialah dominannya fungsi perencanaan untuk keberhasilan keseluruhan manajemen. Menurut pandangan politis strategis, jika keseluruhan manajemen mempunyai nilai strategis, sendirinya perencanaan sebagai bagiannya tentunya juga mempunyai sifat dan makna strategis.[2] Sehingga, jika perencanaan sebagai langkah awal manajemen bernilai strategis, besar harapan bahwa keseluruhan manajemen akan bernilai strategis.[3] Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia.[4]

Dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan, terdapat tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memenuhi aspek formal, pengabaian terhadap tahapan-tahapan tersebut dapat mengakibatkan suatu peraturan perundang-undangan cacat secara formil. Tahapan Perencanaan merupakan tahapan awal dari proses

---

[2] Soli Lubis, 2011, Serba-Serbi Politik dan Hukum, Edisi 2, Cetakan ke-I, Softmedia, Jakarta. Hal 67.
[3] Ibid
[4] Ibid

pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Lebih lanjut Pasal 39 menegaskan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Program legislasi daerah Kabupaten/Kota. Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.[5] Sebagai sebuah alat perencanaan, Prolegda sangat penting tidak hanya menjadi acuan bagi Pemda dan DPRD untuk menyusun produk hukum daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah namun juga penting bagi masyarakat untuk menatap wajah daerahnya dalam kurun waktu tertentu.[6] Dewasa ini tahu akan masa depannya (predictable) adalah kebutuhan bagi masyarakat modern.[7] Karena itu, maka sebuah prolegda mempunyai arti yang sangat penting bagi pembentukan produk hukum daerah khususnya dan bagi pembangunan daerah umumnya.[8]

Menurut Yusril Ihza Mahendra, terdapat beberapa alasan mengapa Prolegda diperlukan dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, yaitu: a. untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah; b. untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Perda untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek

---

[5] Ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

[6] Otong Rosadi, Hukum Tata Negara: Teks dan Konteks, Deepublish, Yogyakarta, 2015, Hal 15.

[7] ibid

[8] ibid

sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Perda; c. untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah; d. untuk mempercepat proses pembentukan Perda dengan menfokuskan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan; e. menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Perda. Dari uraian tersebut diatas dapat dikatakan bahwa penyusunan program legislasi daerah merupakan tahapan yang tidak dapat diabaikan. Kelemahan dalam aspek perencanaan merupakan salah satu faktor kegagalan kedayagunaan dan kedayaberlakuan suatu peraturan daerah.

Selanjutnya, pada kondisi faktual di Daerah dalam perencanaan penyusunan Perda terdapat kecendrungan-kecenderungan yang mengakibatkan kegagalam dalam perencanaan seperti[9]:

a. Rancangan peraturan daerah yang diusulkan dalam Prolegda dalam jumlah yang banyak namun realisasi capaian penetapan peraturan daerah masih rendah;
b. Masih ada pemahaman bahwa semua permasalahan hukum harus diselesaikan dengan pembentukan regulasi, sehingga banyak usulan rancangan peraturan daerah yang akan mengatur permasalahan yang bukan kewenangan pengaturan peraturan daerah di tingkat kabupaten/kota;
c. Penentuan target perencanaan belum sepenuhnya mempertimbangkan kapasitas dan ketersediaan waktu legislasi;
d. Penentuan judul belum sepenuhnya menggunakan kriteria yang jelas dan tepat sesuai dengan kebutuhan hukum yang ada dan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan;

[9] Indra Hendrawan, SH. Pusat Perencanaan Hukum Nasional. Paparan ini disampaikan dalam FGD Fasilitasi Penyusunan Prolegda Se Sematera Barat di kantor wilayah hukum dan ham sumatera barat pada tanggal 2 November 2023.

e. Daftar judul yang diusulkan seringkali tidak disertai ketersediaan kelengkapan data dukung; dan
f. Komitmen terhadap realisasi capaian perencanaan pembentukan perda belum sepenuhnya ditaati.

Selain itu, permasalahan lain ditingkat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi terdapat perbedaan penyebutan istilah. berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Penyusunan Program Legislasi Daerah disebut dengan Program Pembentukan Perda (Propemperda) yang kemudian diatur secara rigid pada Pasal 98, Pasal 151, dan Pasal 239. Propemperda tersebut disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda. Penyebutan ini menjadi berbeda dengan ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 1 angka 10 yang menentukan bahwa instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis disusun dalam Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda. Walaupun terdapat perbedaan penyebutan, namun prosedur dan mekanisme penyusunan Prolegda yang disusun oleh Kepala Daerah dan DPRD sama di setiap pengaturan Perundang-undangan tersebut.

Berkaitan dengan penyebutan istilah, dalam asas peraturan perundang-undangan secara umum dapat diberlakukan asas Lex posterior derogat legi priori. Asas ini merupakan asas hukum di mana peraturan yang baru dapat menyampingkan atau meniadakan peraturan yang lama. Asas ini digunakan untuk mencegah adanya dua peraturan yang secara hierarki sederajat dan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Menurut Bagir Manan,[10] ada dua prinsip yang harus diperhatikan dalam asas lex posterior derogat legi priori, yakni: Aturan hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan yang lama dan Aturan hukum baru dan lama mengatur aspek yang sama.

Prinsip pengenaan asas ini terpenuhi oleh kedua undang-undang tersebut. Bahwa kedua peraturan perundang-undangan berada pada jenjang norma yang sama yaitu, undang-undang. Dan aturan hukum baru dan lama mengatur aspek yang sama adalah sama-sama mengatur berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Jika dirunut dinamika pengaturan yang berkaitan dengan penyebutan perencanaan pembentukan peraturan daerah ini dari yang lama hingga terbaru tergambar bahwa pada Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memakai istilah Program Legislasi Daerah (Prolegda), sedangkan pada Undang-Undang 23 Tahun 2014 menyebut istilah perencanaan dalam pembentukan perda disebut dengan propemperda. Namun pada tahun 2022 ditetapkan UU 13 Tahun 2022 sebagai perubahan kedua Undang-Undang 12 Tahun 2011, menyebut kembali perencanaan pembentukan peraturan daerah dengan Prolegda. Sehingga berdasarkan asas Lex posterior derogat legi priori, istilah yang dipakai untuk menggambarkan instrumen perencanaan penyusunan peraturan daerah untuk saat ini adalah Prolegda.

Lebih lanjut, Kabupaten Solok Selatan sebagai wilayah pemekaran dari Kabupaten Solok pada Tahun 2004, sampai saat ini belum mempunyai pengaturan mengenai tata cara penyusunan program legislasi daerah. Pada tataran pelaksanaannya tata cara penyusunan prolegda di Kabupaten Solok Selatan masih mengacu langsung pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang-

[10] Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Contoh Lex Posterior Derogat Legi Priori", Klik untuk baca: https://nasional.kompas.com/read/2022/02/17/00450061/contoh-lex-posterior-derogat-legi-priori. Diakses pada tanggal 20 November 2023.

Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Permendagri Nomor Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Nomor 120 Tahun 2018.

Dengan kondisi ini ditemui permasalahan-permasalahan dalam tataran praktek penyusunan perda yang ada di Kabupaten Solok Selatan. Walaupun tanpa Perda tentang Tata Cara Penyusunan Prolegda, Kabupaten Solok Selatan sudah menetapkan Keputusan DPRD tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah dari tahun ke tahun, namun dalam tahun berjalan tercatat hingga terdapat 3 kali perubahan Keputusan DPRD tersebut seperti di tahun 2022. Pada tahun 2022, program legislasi daerah Kabupaten Solok Selatan ditetapkan dengan:

a. Keputusan DPRD Nomor 21 Tahun 2021 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan Tahun 2022;
b. Keputusan DPRD Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Keputusan DPRD Nomor 21 Tahun 2021 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan Tahun 2022;
c. Keputusan DPRD Nomor 11 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan DPRD Nomor 21 Tahun 2021 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan Tahun 2022; dan
d. Keptusan DPRD Nomor 20 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan DPRD Nomor 21 Tahun 2021 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan Tahun 2022;

begitu juga pada tahun 2023, juga terdapat satu kali perubahan terhadap Keputusan DPRD yang menetapkan prolegda ini.

Sehingga kondisi ini menggambarkan bahwa pada tataran praktek, dengan belum adanya pengaturan setingkat peraturan daerah yang mengatur mengenai tata cara penyusunan prolegda di Kabupaten Solok Selatan terdapat permasalahan krusial dalam penetapan keputusan program legislasi daerah yakni:

1. Penyebutan Prolegda, masih menggunakan istilah yang diatur dalam UU 23 tahun 2014 yaitu propemperda.
2. Belum dilaksanakannya tahapan penyusunan program legislasi daerah sesuai ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaiman telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Sebagaiman telah diubah dengan Permendagri nomor 120 tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daera secara konsisten, meskipun tahap pembahasan, pengesahan dan pengundangan sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Penyusunan program legislasi daerah belum didasarkan pada skala prioritas penyusunan program legislasi daerah dimana hanya berisi daftar judul rancangan perda tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan dalam bentuk keterangan, penjelasan maupun naskah akademik.

4. Peraturan daerah yang sudah ditetapkan belum ada tindak lanjutnya seperti menetapkan peraturan pelaksana berupa peraturan kepala daerah; dan
5. Belum adanya prosedur perubahan Keputusan DPRD tentang Program legislasi Daerah yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga dalam implementasinya terdapat perubahan keputusan DPRD berkali-kali, bahkan sampai 3 kali perubahan. Sementara dalam Pasal 38 UU nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU nomor 13 Tahun 2022 hanya mengatur kemungkinan dalam prolegda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka dan dalam keadaan tertentu Rancangan Perda dapat diajukan di luar prolegda. Sehingga dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak ditemui pengaturan yang mengatur prosedur dan mekanisme perubahan keputusan DPRD tentang perubahan prolegda.

Dengan demikian menelisik permasalahan-permasalahan yang ada dan berkembang dari tahun ke tahun yang berkaitan dengan tata cara penyusunan prolegda di kabupaten Solok Selatan perlu disusun Peraturan Daerah yang mengatur khusus mengenai Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Daerah di Kabupaten Solok Selatan. Selain itu berdasarkan ketentuan Pasal 39 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2o11 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mendelegasikan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai Tata Cara Penyusunan Prolegda Provinsi/Kabupaten/Kota diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Sehingga penetapan rancangan Peraturan Daerah Tentang

Tata Cara Penyusunan Prolegda menjadi hal yang ditunggu-tunggu untuk mencari solusi terhadap permasalahan-permasalahan dalam penyusunan prolegda di Kabupaten Solok Selatan.

B. Identifikasi Masalah

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. Prolegda adalah suatu perencanaan dalam penyusunan perda yang digunakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Masalah yang dapat diidentifikasi dalam kaitan dengan penyusunan naskah akademik tata cara penyusunan program legislasi daerah adalah sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam penyusunan Prolegda dan bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi ?
2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut ?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Prolegda?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Prolegda?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

a. Tujuan

Tujuan penyusunan Naskah Akademik Tata Cara Penyusunan Prolegda ini adalah:

1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan Prolegda serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam penyusunan Prolegda.
3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Prolegda.
4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Prolegda.

b. Kegunaan

Kegunaan dari penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

c. Metode Pelaksanaan

Dalam melakukan penyusunan Naskah Akademik tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Daerah ini, metode yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif dan penelitian yuridis empiris. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan, dan pendekatan konsep.

Metode yang dilakukan di bidang hukum dilakukan melalui pendekatan yuridis normatif maupun yuridis empiris dengan menggunakan data sekunder maupun data primer.

1. Metode yuridis normatif

Dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data

sekunder, berupa bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, atau bahan hukum yang bersifat autoritatif. Bahan hukum primer terdiri atas: norma dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi. Bahan primer yang akan dikaji dalam penelitian ini antara lain: UUD 1945; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum seperti buku, artikel jurnal.

2. Metode yuridis empiris

Dilakukan dengan menelaah data primer yang diperoleh atau

dikumpulkan langsung dari organisasi perangkat daerah yang membidangi penyusunan suatu raperda. Data primer dapat diperoleh dengan cara Focus Group Discussion, wawancara dengan ahli, wawancara dengan staf Bagian Hukum Setda Solok Selatan.

Pada umumnya, metode yang digunakan pada Naskah Akademik menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder yang dianalisis secara kualitatif. Namun demikian, data primer juga sangat diperlukan sebagai penunjang dan untuk mengkonfirmasi data sekunder.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

2.1.1. Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan

Format dan penyelenggaraan otonomi daerah sebagai salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam kerangka bentuk negara kesatuan sejak Indonesia merdeka telah menjadi persoalan. Hal ini lebih disebabkan oleh pasang surut penyelenggaraan negara kesatuan dan pilihan sentralisasi atau desentralisasi, tidak dapat dipungkiri bahwa pilihan desentralisasi (otonomi yang seluas-luasnya) pada orde reformasi merupakan pilihan atas kegagalan sistem sentralisasi dalam negara kesatuan yang diterapkan pada saat orde baru.

Sehingga setiap ada momentum penting penataan hubungan pusat dan daerah, isu tersebut selalu menjadi alternatif pilihan bernegara. Pemikiran otonomi daerah sebagai alternatif pilihan negara federal telah diletakan sejak pergerakan kemerdekaan.[11] Namun untuk mengkaji konsepsi otonomi daerah dalam negara kesatuan perlu didahului dengan pemahaman desain negara kesatuan (unitaris).

Negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh dibandingkan dengan federal atau konfederasi, dalam negara kesatuan baik persatuan (union) maupun kesatuan (unity), yang dalam perspektif susunan negara maka negara kesatuan bukan negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan hanya negara tunggal. Dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan, pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat akhir dan tertinggi

---

[11] Bagir Manan, 2005, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta hlm.21.

dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.[12] Menurut Pasal 1 ayat (1): Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Ayat (1) menandakan bahwa susunan negara yang berbentuk sebagai negara kesatuan (unitary state) dengan bentuk pemerintahan republik dipertahankan, sehingga negara ini lazim dikenal dengan istilah Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI).

Pandangan Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyebutkan perbedaan negara kesatuan dengan negara federal, yaitu:[13]

a. Pada negara federal, negara-negara bagian memiliki kewenangan untuk membuat Undang-Undang Dasar-nya sendiri (pouviour constituent) dan dapat menentukan bentuk organisasinya masing-masing dalam batas-batas yang tidak bertentangan dengan konstitusi negara federal. Sedangkan dalam negara kesatuan, pembuatan Undang-undang Dasar hanya berada di pusat dan pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan tersebut.
b. Dalam negara federal wewenang membuat Undang-undang ditentukan secara terperinci, sedangkan wewenang lainnya ada pada negara-negara bagian (reside power), sedangkan dalam negara kesatuan wewenang secara terperinci ada pada propinsi- propinsi sedangkan residu power nya ada pada pemerintah pusat.

Bangunan negara kesatuan (unitaris), hanya ada satu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang yang berlaku di negara tersebut, yakni pemerintah pusat (central government) atau lembaga legislatif pusat, sedangkan pemerintah daerah (local government) dan DPRD hanya melaksanakan atau menyesuaikan dengan undang-undang dari pemerintah pusat tersebut. Sehingga

---

[12] Abu Daud Busroh, 1990, Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta, hlm.64

[13] Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1981, Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.169

kalau ada kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, itu merupakan kewenangan yang bersumber pada distribusi maupun atribusi kewenangan dari pusat.

Sehubungan dengan itu, maka dikenal adanya model negara kesatuan yang ditinjau dari asas penyelenggaraan pemerintahan, yaitu: (1) negara kesatuan dengan asas sentralisasi, artinya segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah hanya tinggal melaksanakan apa yang telah di instruksikan oleh pemerintah pusat; (2) negara kesatuan dengan asas desentralisasi, dalam arti bahwa daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom). Berdasarkan kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan bertumpu di pusat pemerintahan, dan kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah biasanya sangat terbatas (berkarakter sentralistis).[14]

Sentralisasi merupakan asas pemerintahan terpusat, artinya tidak dikenal adanya wewenang kepada bagian-bagian (daerah/ wilayah) dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, bagian-bagian hanya melaksanakan perintah pusat. Kecenderungan sentralisasi yang timbul sebagai akibat perkembangan negara kesejahteraan didorong oleh faktor-faktor, yaitu:[15] (1) untuk menjamin keseragaman pelayanan (equal treatment) terhadap semua warga negara dan penduduk; dan (2) akibat perubahan fungsi pemerintahan dari semata-mata penjaga malam (veleigheid) menjadi pelaksana pelayanan umum (servis publik). Sebagai sebuah asas, sentralisasi memiliki kebaikan dan juga kelemahan, namun dalam negara yang besar dan majemuk kelemahan biasanya lebih mendominasi.

---

[14] Ni'matul Huda, 2010, Problematika Pembatalan Peraturan Daerah, FH UII Press, Yogyakarta, hlm.1

[15] Bagir Manan, 1994, Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm38

Kebaikan asas sentralisasi dalam desain hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan, yaitu:[16]

a. Menjadi alat yang ampuh dari kesatuan politik, persekutuan atau masyarakat;
b. Dapat merupakan sarana untuh mencegah timbulnya keinginan dari bagian-bagian untuk melepaskan diri dan dapat pula dipergunakan sebagai saranan untuk memperkuat persatuan;
c. Mempercepat persamaan dan perundang-undangan, pemerintahan dan kehakiman, sepanjang kepentingan- kepentingan wilayah mempunyai sifat yang serupa;
d. Lebih mengutamakan kepentingan-kepentingan keseluruhan (nasional) di atas kepentingan-kepentingan dari daerah-daerah atau bagian-bagian;
e. Sebagai sarana untuk mengumpulkan tentang masing-masing bagian yang tidak kuat menjadi kekuatan yang berarti yang dapat memperbesar kemungkinan untuk menyelenggarakan sesuatu yang besar, baik dalam arti idiil, moril dan perlengkapan;
f. Dalam keadaan tertentu dapat memberikan efesiensi yang lebih besar dalam organisasi pemerintahan, walaupun hal ini belum dapat dipastikan.

Menurut Bagir Manan secara umum sentralisasi mengandung berbagai kebaikan, yaitu:[17]

1) sentralisasi meletakan dasar kesatuan politik masyarakat (de politieke eenheid van de gemeenschap);
2) sentralisasi dapat merupakan alat untuk memperkokoh perasaan persatuan (perasaan setia kawan) (versterking van het saamhorigheidgovoel);

---

[16] Hestu Cipto Handoyo, 2003, Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia, UAJY Press, Yogyakarta, hlm.134
[17] Bagir Manan, Hubungan Loc.Cit.

3) sentralisasi mendorong kesatuan pe-laksanaan hukum (de eenheid van rechtsbedeling);

4) sentralisasi membawa pada penggalangan kekuatan (bundeling van krachten);

5) dalam keadaan tertentu, sentralisasi dapat lebih efisien.

Kelemahan asas sentralisasi dalam desain hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan, yaitu:[18]

a. Mengakibatkan birokrasi merajalela dengan segala keuntungan dan kerugian yang melekat;

b. Karena urusan negara semakin kompleks, sebagai akibat diterapkannya paham welfare state, tugas, wewenang dan tanggungjawab pemerintah pusat menjadi semakin berat. Hal ini mengingat urusan-urusan pemerintahan yang bersifat daerah harus ditangani juga secara terpusat, hal ini berarti menghambat efesiensi dan efektifitas penyelengaraan pemerintahan secara umum;

c. Pengambilan keputusan untuk masalah-masalah yang bersifat daerah menjadi sulit untuk segera dipecahkan, karena harus selalu menunggu kebijaksanaan dan keputusan dari pusat;

d. Pengambilan keputusan cenderung diseragamkan tanpa meng- indahkan karakteristik, kondisi dan kemampuan daerah, serta menafikan prinsip partisipasi;

e. Terhambatnya proses demokratisasi dan pemencaran kekuasaan (prinsip negara hukum), hal ini mengingat kebebasan daerah untuk menentukan kebijaksanaan sendiri sesuai dengan keinginan rakyat masing-masing menjadi terhambat;

---

[18] Hestu Cipto Handoyo, Op.Cit., hlm.135

f. Daerah tidak memiliki alternatif pilihan atau tidak memiliki kreatifitas sendiri, kecuali hanya menerima seluruh kebijaksanaan dan keputusan dari pusat.

Disamping itu, suatu negara kesatuan dikatakan menganut asas desentralisasi apabila wewenang yang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (central government) melainkan juga oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (zelstanding) ataupun bersifat otonom (teritorial maupun fungsional). Sehingga desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (spreading van bevoegheids) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (scheiding van machten) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian atau proses penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya (otonomi).[19]

Pada umumnya ada beberapa dasar pemilihan sistem otonomi dalam negara kesatuan, yaitu:[20]

a. Dorongan efesiensi dan efektifitas pengaturan (regelen) dan penyelenggaraan (bestuuren) pemerintahan. Dengan kewenangan mengatur dan mengurus sendiri bidang-bidang pemerintahan tertentu yang menjadi urusan rumah tangga daerah, pembuatan aturan dapat dilakukan secara efisien dan cepat. Selain dapat dibentuk secara efisien, cepat dan mudah, juga lebih efektif karena lebih konkrit dengan jangkauan terbatas sehingga mudah menerapkannya. Selain karena teritorial yang terbatas, juga dimunginkan pelaksanaan fungsi pelayanan disesuaikan secara nyata dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat setempat.

---

[19] I Gde Pantja Astawa, 2008, Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia, Alumni, Bandung, hlm.26-27
[20] Ibid., hlm.53-54

b. Sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi sistem negara kesejahteraan (welfare state). Negara atau pemerintah bertanggungjawab mewujudkan dan menjamin kesejahteraan umum, kemakmuran dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Fungsi pelayanan akan berjalan dengan baik kalau satuan pemerintahan didekatkan dengan masyarakat yang dilayani dan disertai kebebasan untuk mengatur dan menentukan macam dan cara pelayanan yang tepat bagi lingkungan masyarakat bersangkutan.

c. Sebagai bagian dari proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi sebagai esensi otonomi dengan demokratisasi merupakan hal yang sangat terkait, partisipasi masyarakat melalui sistem perwakilan seperti pemilihan pimpinan daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan salah satu jalan agar tujuan mensejahterakan rakyat dapat terwujud.

d. Sebagai cara memelihara kesinambungan budaya dan sejarah pemerintahan yang telah ada. Sistem otonomi dipilih agar budaya dan pemerintahan asli dapat terpelihara dengan baik, sekalipun saat ini telah dipilih satu kesatuan yang lebih besar dibentuk. Semisal Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur:

   (1) Negara mengakui dan menghormati satuan- satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa;

   (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia sudah sejak semula meletakan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan

negara kesatuan, apalagi jika negara kesatuan tersebut memiliki wilayah negara yang luas dan masyarakat bangsanya bersifat majemuk.

Secara etimologis, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (auto= sendiri, dan nomes= pemerintahan), dalam bahasa Yunani otonomi berasal dari kata aotus=sendiri dan nemein=menyerahkan atau memberikan, yang berarti kekuatan mengatur sendiri. Sehingga secara maknawi (begrif) otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri (rumah tangga daerahnya sendiri).[21]

Pandangan lain, konsep otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni autos dan nomos, autos berarti sendiri dan nomos berarti undang-undang, otonomi bermakna membuat peraturan perundang-undangan sendiri (zelwet-geving), namun dalam perkembangnya konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti zelwetgeving (membuat Peraturan Daerah), juga utamanya mencakup zelfbestuur (pemerintahan sendiri). C.W. Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai eigenhuisholding (menjalankan rumah tangganya sendiri).[22]

Otonomi ini lahir dari kenyataan wilayah negara dan kemajemukan Indonesia, sehingga konsekuensinya memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, pemberian kesempatan tersebut harus berkeadilan bagi daerah dan tidak mengurangi hak dan kewenangan daerah untuk mengaturnya. Namun, otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efesiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan

---

[21] I Gde Pantja Astawa, Op.Cit., hlm.52-53

[22] HM. Laica Marzuki, 2005, Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran-Pikiran Lepas, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.125

ketatanegaraan (staatsrechttelijk) yang berkaitan dengan dasar- dasar negara dan susunan organisasi negara, bukan hanya sekedar tatanan administrasi negara (administratief-rechtelijk).[23]

Pandangan Mohammad Hatta sebagaimana dikutip I Gde Pantja Astawa,[24] bahwa otonomi daerah merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi) menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap kota, di desa dan di daerah. Otonomi bukanlah sekedar tuntutan efesiensi dan efektifitas pemerintahan, melainkan sebagai tuntutan konstitusional yang berkaitan dengan prinsip demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum.

Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum, tidak kalah penting otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan. Daerah-daerah otonom bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.[25]

Konsep otonomi daerah merupakan bagian esensial dari pemerintahan desentralisasi, sehingga otonomi daerah adalah esensi utama dari pemerintahan desentralisasi. Pemerintahan desentralisasi tidak dapat dibayangkan tanpa adanya esensi otonomi daerah, pemerintahan desentralisasi merupakan species dalam

---

[23] Bagir Manan, Menyongsong...Op.Cit., hlm.25
[24] Ibid, hlm.17
[25] Ibid., hlm.25

sistem negara kesatuan yang lebih genus.[26] Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggungjawab antara pusat dan daerah.[27]

Menurut Bagir Manan, otonomi merupakan pranata dalam negara kesatuan, dalam otonomi terkandung unsur pengawasan (toetzicht),[28] lanjutnya bahwa otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efesiensi dan efektifitas pemerintahan. Intinya bahwa otonomi merupakan tatanan ketatanegaraan (staatrechtelijk) dan bukan hanya tatanan administrasi negara (administratiefrechtelijk) yang berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.[29] Dalam otonomi, terkandung kekuasaan pemerintahan sendiri, dalam arti bahwa pengertian keterikatan hubungan dengan satuan pemerintahan lain yang lebih besar atau yang mempunyai wewenang menentukan isi dan batas-batas wewenang satuan pemerintahan sendiri yang tingkatnnya lebih rendah atau yang menjalankan fungsi khusus tertentu, karena isi dan batas-batas wewenangnya ditentukan oleh pemerintahan yang lebih besar, satuan pemerintahan daerah tidak berdaulat.

Otonomi ditentukan berdasarkan teritorial atau berdasarkan fungsi. Esensi otonomi adalah kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat yang menjadi fungsi pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri dalam satu ikatan negara kesatuan, otonomi senantiasa memerlukan kemandirian dan kebebasan mengatur bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (zelfstandigheid, bukan onafhankelijkheid).[30] Artinya

---

[26] Ibid., hlm.122
[27] Ni'matul Huda, Op.Cit., hlm.23
[28] Bagir Manan, Hubungan...Op.Cit., hlm.229
[29] Bagir Manan, Menyongsong , Op.Cit., hlm.24
[30] I Gde Pantja Astawa, Loc.Cit.

daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri tetapi kedaulatan tetap berada pada kekuasaan pemerintah dan tidak terbagi ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah merupakan lembaga pelaksana kedaulatan yang menjadi kekuasaan pemerintahan pusat.

Latar belakang perlunya asas desentralisasi sebagai desain pembagian kewenangan pusat dan daerah dalam negara kesatuan, yaitu:[31]

1) Prinsip negara hukum. Dalam negara hukum dikenal pemencaran atau pembagian kekuasaan dalam garis vertikal, dan daerah merupakan bentuk garis vertikal. Pembagian kekuasaan dilakukan untuk melakukan pemencaran tugas dan kewenangan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, sehingga keberadaan daerah (otonomi) dalam negara kesatuan merupakan peleksanaan prinsip negara hukum tersebut.
2) Prinsip demokrasi. Partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek penyelengaraan pemerintahan sangat diperlukan, oleh sebab itu keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan merupakan keharusan, sehingga desentralisasi merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
3) Prinsip welfare state, dalam negara kesejahteraan fungsi negara adalah sebagai pelayan masyarakat (public services) untuk mewujudkan kesejahteraan umum warganya. Fungsi ini tidak dapat berjalan baik jika digunakan desain sentralistik, karena masyarakat akan terhambat memperoleh pelayanan. Dalam arti bahwa otonomi daerah dan pemekaran daerah adalah solusi terbaik penyeleng-garaan welfare state guna pelayanan kesejahteraan.

---

[31] Hestu Cipto Handoyo, Op.Cit., hlm.139-140

4) Prinsip kebhinekaan. Dalam negara yang komposisi masyarakatnya demikian beragam, tidaklah mungkin untuk melakukan penyeragaman (uniformitas) kebijaksanaan dan keputusan-keputusan politik, prinsip kebhinekaan merupakan wadah untuk menampung keanekaragaman tersebut. Konsep otonomi yang berkeadilan bagi daerah merupakan representasi prinsip kebhinekaan.

Konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya (otonomi luas) merupakan bagian esensial atau esensi utama dari pemerintahan desentralisasi, pemerintahan desentralisasi merupakan species dari sistem negara kesatuan yang lebih genus. Tidak hanya Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 saja yang menyatakan Indonesia adalah negara kesatuan, Pasal 18 UUD 1945 juga menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan sebab Undang-Undang Dasar 1945 tidak membenarkan pemberlakuan sistem pemerintahan negara berdasarkan asas sentralisasi, juga tidak mengenal sistem pemerintahan federal. Intinya bahwa konsep otonomi hanya dapat diterapkan dalam sistem pemerintahan berdasarkan sistem desentralisasi, dengan garis bawah yang harus ditebalkan bahwa pemerintahan desentralisasi merupakan bagian dari negara kesatuan.[32]

2.1.2 Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD dalam Negara Kesatuan

Dalam Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur ketentuan mengenai kelembagaan Pemerintahan, dalam UU tersebut yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas- luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud

[32] HM. Laica Marzuki, Op.Cit., hlm.123

dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom, sementara DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 57 disebutkan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Hal ini menunjukan bahwa DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah yang kedudukannya bukan sebagai legislatif daerah. Kedudukan DPRD Kabupaten/ Kota dalam pemerintahan daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota dan merupakan pejabat daerah. Sebagai penyelenggara urusan daerah, DPRD memiliki fungsi dalam pembentukan Perda Kabupaten/Kota; anggaran; dan pengawasan.

Berikut Tugas dan kewenangan Kepala Daerah dan DPRD dalam Undang-undang No.23/2014, yaitu:

Kewenangan Kepala Daerah	Kewenangan DPRD Kabupaten
Kepala daerah mempunyaitugas: a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerahberdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perdatentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;	DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota; b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perdadan APBD kabupaten/kota;

d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; f. mengusulkan pengangkatanwakil kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas lainsesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas kepala daerah berwenang: a. mengajukan rancangan Perda b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat; e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian. e. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian international di Daerah; f. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota; g. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerahkabupaten/kota; h. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah; i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

DPRD mempunyai fungsi: a. legislasi; b. anggaran; dan c. pengawasan. Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Berkenaan dengan kewenangan membentuk Peraturan Daerah (fungsi legislasi), Pasal 50 UU 23/2014 mengatur bahwa Fungsi DPRD dalam pembentukan Perda Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan cara:

(1) membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;

(2) mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan

(3) menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.

Sementara Pasal 151, mengatur ketentuan bahwa:

(1) Program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 150 huruf c memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.

(2) Dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan bupati/wali kota.

Intinya bahwa DPRD merupakan lembaga pelaksana peraturan daerah yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah, bukan murni sebagai lembaga legislatif daerah. Berdasar pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Menurut Pasal 52, Peraturan Pemerintah tersebut bahwa Bapemperda memiliki 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;

b. mengoordinasikan penyusunan program pembentukan Perda antara DPRD dan Pemerintah Daerah;

c. menyiapkan rancangan Perda yang berasal dari DPRD yang menrpakan usulan Bapemperda berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;

d. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan Perda disampaikan kepada Pimpinan DPRD;

e. mengikuti pembahasan rancangan Perda yang diqiukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah;

f. memberikan pertimbangan terhadap usulan penrusunan 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; memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD atas rancangan Perda yang ditugaskan oleh badan musyawarah;

i. melakukan kajian Perda; dan

j. membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD dan menginventarisasi permasalahan dalam pembentukan Perda sebagai bahan bagi komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

2.1.3 Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten adalah Peraturan Perundang- undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dengan persetujuan bersama Bupati. Pembentukan Peraturan daerah merupakan amanah Pasal 18 ayat (6) yang mengatur ketentuan bahwa "pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Pasal ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah

untuk membuat peraturan daerah terkait dengan kewenangan daerah yang dimilikinya. Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengatur bahwa materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota, meliputi:

a. kewenangan kabupaten/kota;
b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
c. kewenangan yang penggunanya dalam daerah kabupaten/kota;
d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.80 Tahun 2015, sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengatur bahwa:

(1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

(3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

(4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.

(5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:

a. teguran lisan;

b. teguran tertulis;

c. penghentian sementara kegiatan;

d. penghentian tetap kegiatan;

e. pencabutan sementara izin;

f. pencabutan tetap izin;

g. denda administratif; dan/atau

h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.1.4 Pembentukan perda sebagai manifestasi penyelenggaraan otonomi daerah.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar peraturan perundang-undangan[33] mengatur tentang kewenangan daerah untuk menetapkan perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, dalam Pasal 18 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.[34] Lebih lanjut Pasal 18 ayat (6) menegaskan pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.[35]

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

---

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

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

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

bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.[36]

Urusan pemerintahan dibagi atas tiga antara lain, urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan yang konkuren adalah urusan pemerinthan yang dibagi antara pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren ini dibagi antara lain yang bersifat wajib dan pilihan untuk dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dalam bentuk perda. Situasi ini membuat perda makin mempunyai kedudukan yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara atau dengan kata lain peran perda dalam melaksanakan urusan pemerintahan menjadi sangat besar. Kedudukan yang strategis dari perda dalam menjalankan urusan pemerintahan dapat menjadi baik jika pembentukan perda tersebut dilakukan dengan baik dan menjadi bumerang jika dilakukan dengan tidak baik.[37]

Selain mempunyai kedudukan yang strategis, peraturan daerah juga mempunyai berbagai fungsi yaitu:[38]

---

[36] Lihat penjelasan UU Nomor 23 Tahun 2014.

[37] Rudy Hendra Pakpahan, Pengujian Perda Oleh Lembaga Eksekutif dan Yudikatif, tesis, Universitas Sumatera Utara, hlm. 5.

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

a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan UndangUndang tentang Pemerintahan Daerah;
b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, peraturan daerah tunduk pada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Selain mempunyai kedudukan strategis dan berbagai fungsi, peraturan daerah juga memunyai materi muatan tersendiri, menurut Soehino materi yang dapat diatur dalam Peraturan Daerah meliputi:[39]

i. Materi-materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak daerah dan retribusi daerah;
ii. Materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan dan kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana;
iii. Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya penetapan garis sepadan;

[39] Soehino, Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah, Liberty, Yogyakarta, 1997 , hlm. 8

iv. Materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam peraturan perundangundangan yang sedrajat dan tingkatannya lebih tinggi, harus diatur dengan peraturan daerah.

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

(1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

(2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.

(3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan: a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan daerah merupakan manifestasi kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah untuk menjalankan hak dan kewajibannya.[40] Dalam pembentukannya telah ditetapkan serangkaian asas meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan serta keterbukaan.[41] Disamping itu juga, tidak boleh bertentangan dengan peraturan

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

[41] Ibid

perundangundangan yang lebih tinggi.[42] Semua parameter tersebut tentunya bertujuan agar konsep otonomi daerah berjalan pada jalur yang telah ditetapkan, semakin mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat dan yang terpenting tidak mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia.[43] Untuk itu diperlukan perencanaan yang matang agar parameter dimaksud terakomodir dalam proses pembentukan perda maupun materi muatan perda.

Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Instrumen Perencanaan dan Urgensi Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Tahapan perencanaan merupakan kunci awal menuju keberhasilan pencapaian tujuan yang diinginkan. Menurut Solly Lubis Perencanaan adalah bagian dari subsistem dari sistem pengelolaan (manajemen), kekhususan sifat perencanaan ialah dominannya fungsi perencanaan untuk keberhasilan keseluruhan manajemen. Menurut pandangan politis strategis, jika keseluruhan manajemen mempunyai nilai strategis, sendirinya perencanaan sebagai bagiannya tentunya juga mempunyai sifat dan makna strategis.[44] Sebaliknya, jika perencanaan sebagai langkah awal manajemen bernilai strategis, besar harapan bahwa keseluruhan manajemen akan bernilai strategis.[45] Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia.[46]

Dalam pembentukan Peraturan perundangundangan telah ditetapkan tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memenuhi aspek

---

[42] Ibid
[43] Ibid.
[44] Solly Lubis, Serba-Serbi Politik dan Hukum, Edisi 2, Cetakan I, PT. Sofmedia-Jakarta, 2011, hlm. 67.
[45] Ibid.
[46] Sjafrizal, Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi, PT. Rajagrafindo Persada-Jakarta, 2015, hlm.35.

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

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, ketentuan Pasal 239 ayat (1) UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.[47] Program Pembentukan Peraturan Daerah/Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.[48] Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.[49]

---

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

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

[49] Badan Pembinaan Hukum Nasional, Buku Pedoman tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah, 2012, hlm. 1. dalam http://bphn.go.id/data/documents/pedoman_penyusunan_ prolegda.pdf diakses tanggal 01 Agustus 2023.

Hal tersebut menegaskan pula bahwa Program Pembentukan Perda (sic)/Prolegda tidak saja sebagai wadah politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum (perda-perda jenis apa saja) yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung kondisi khusus daerah, tetapi juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah.[50]

Dewasa ini tahu akan masa depannya (predictable) adalah kebutuhan bagi masyarakat modern.[51] Karena itu, maka sebuah prolegda mempunyai arti yang sangat penting bagi pembentukan produk hukum daerah khususnya dan bagi pembangunan daerah umumnya.[52] Menurut Usman, paling tidak terdapat empat alasan mengapa pembentukan peraturan perundang-undangan daerah perlu didasarkan pada Prolegda, yaitu:[53]

a. agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;
b. agar Perda sinkron secara vertikal dan horizontal dengan Peraturan Perundangundangan lainnya;
c. agar pembentukan Perda terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.
d. agar produk Peraturan Perandang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

---

[50] Ibid.
[51] Ibid.
[52] Ibid.
[53] Siti Masitah, Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Legislasi Volume 11 Nomor 4 Desember 2014, hlm. 427.

Apabila dihubungkan dengan konstruksi otonomi daerah, maka secara umum terdapat beberapa alasan esensi program pembentukan peraturan daerah dalam penyusunan Perda, yaitu:[54] Pertama, sarana sinkronisasi dan harmonisasi dengan perencanaan pembangunan daerah. Dalam konstruksi ini, kegiatan pembangunan di daerah sudah terencana melalui RPJMD, Rencana Kerja SKPD sesuai dengan visi dan misi daerah. Oleh sebab itu, program pembentukan peraturan daerah yang disusun setiap tahun anggaran harus mengacu pada perencanaan pembangunan daerah, sehingga norma yag diperlukan untuk mendukung otonomi sejalan dengan arah kebijakan pembangunan daerah.

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

Ketiga, sarana meningkatkan sinergi antara DPRD dan Kepala Daerah dalam melahirkan produk hukum, dalam jenis Perda. Sejalan dengan division of power yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Perda lahir atas kerjasama antara DPRD dengan Kepala Daerah. Oleh sebab itu program pembentukan peraturan daerah tentu merupakan wujud hubungan kerjasama yang bersifat kemitraan antara DPRD dengan Kepala

---

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

Daerah dalam membangun daerah berdasarkan "cheks and balances systems", apalagi harus dipahami lahirnya sebuah Perda terkait dengan anggaran, evaluasi atau kajian, penyusunan naskah akademik dan sebagainya.

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

Selain itu menurut AA. Oka Mahendra,[55] terdapat beberapa alasan mengapa Prolegda diperlukan dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, yaitu:

a. untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
b. untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Perda untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Perda;
c. untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;
d. untuk mempercepat proses pembentukan Perda dengan menfokuskan kegiatan menyusun Raperda menurut sekala prioritas yang ditetapkan;
e. menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Perda.

---

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

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

2. 1.5 Mekanisme penyusunan Program Legislasi Daerah

Mekanisme Penyusunan Program Legislasi Daerah secara rinci dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Nomor 120 Tahun 2018. Walaupun terdapat perbedaan penyebutan istilah atau penyebutan pada kedua uu tersebut. UU nomor 12 Tahun 2011 menyebut dengan istilah Program Legislasi Daerah (Prolegda) sedangkan UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebut dengan istilah Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Namun dalam kedua aturan tersebut diatas disebutkan bahwa Program Legislasi Daerah dapat disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Dalam ketentuan Pasal 34, Pasal 35 dan Pasal 36 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa tata cara penyusunan prolegda dilingkungan Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

1) Kepala daerah menugaskan pimpinan SKPD menyusun Prolegda di lingkungan pemerintah daerah.

2) Penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah daerah provinsi/Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi/Kab/Kota.

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

   a. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/ atau

   b. instansi vertikal terkait sesuai dengan:

      1) kewenangan;

      2) materi muatan; atau

      3) Kebutuhan.

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

5) Kepala Daerah menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota kepada Bapemperda melalui pimpinan DPRD Provinsi/Kabupateb/Kota.

Demikian juga dengan tata cara penyusunan prolegda di lingkungan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 37 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, yang menyebutkan:

(1) Penyusunan Prolegda Provinsi/Kab/Kota di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh Balegda.

(2) Ketentuan mengenai penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi/Kab/Kota.

Selanjutnya dalam Pasal 38, Pasal 39 Perpres 87 Tahun 2014 tersebut disebutkan bahwa Penyusunan Prolegda Provinsi/kabupaten/Kota dilaksanakan oleh DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Dan hasil penyusunan prolegda tersebut disepakati menjadi prolegda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota untuk ditetapkan dengan keputusan DPRD. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Penyusunan Prolegda Provinsi/Kabupaten/Kota diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota.

Memperhatikan pengaturan yang demikian, Badan Pembentukan Peraturan Daerah dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya paling tidak melakukan inventarisasi dan kajian tentang berbagai peraturan daerah yang masih berlaku maupun yang akan dibentuk, melalui kegiatan:[56]

a. Menginventarisasi seluruh Perda yang sudah ada untuk disusun melalui klasifikasi sebagai berikut:
    1) Perda yang sudah tidak berfungsi sebagai instrumen aturan hukum. Peraturan Daerah yang demikian perlu diusulkan untuk dicabut dan diganti dengan Perda yang baru.
    2) Perda yang sebagian materinya sudah tidak sesuai dengan kondisi sosiologis masyarakat atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sehingga Perda yang demikian perlu dilakukan perubahan atau diganti.
    3) Perda yang masih berlaku secara efektif.
b. Peraturan Daerah yang harus dibuat, dengan memperhatikan:
    1) Adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, baik undang-undang ataupun peraturan pemerintah;

[56] Marzuki, op.cit, hlm. 7.

2) Adanya inisiatif dari Anggota DPRD maupun dari Pemerintah Daerah

3) Adanya inisiatif rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari masyarakat yang kemudian disalurkan melalui DPRD.

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

Demikian juga dalam prolegda pada kabupaten/kota, selain terkait dengan putusan Mahkamah Agung dan APBD, dapat memuat prolegda yang berkaitan dengan penataan kecamatan dan desa. Bahkan dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah menurut Pasal 239 ayat (7) UU nomor 23 Tahun 2014 dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar Prolegda karena alasan:

a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD

yang khusus menangani bidang pembentukan peraturan daerah dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah

d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk Perda Kabupaten/ Kota, dan e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

2. 1. 6 Program Legislasi Daerah yang Ideal dalam Mewujudkan Kepastian Hukum

Hukum sebagai sistem nilai berfungsi untuk meregulasi kebijakan pembangunan yang berorientasi pada keadilan sosial. Oleh sebab itu, hukum bertujuan untuk memberikan kemanfaatan dan keadilan dengan menjadi sumber nilai dalam pembangunan. John Rawls menyatakan bahwa sistem ekonomi dan pembangunan dapat mempengaruhi kesejahteraan umum, masa depan, dan kualitas hidup individu dalam masyarakat.

Oleh sebab itu, dalam rangka mempercepat peningkatan kesejahteraan melalui kebijakan pembangunan, hukum berfungsi untuk memberikan kepastian meregulasi kebijakan-kebijakan yang dapat mengarah pada tercapainya tujuan tersebut. Ada berbagai alasan urgensinya kepastian hukum Program Legislasi Kabupaten/Kota terhadap pembangunan daerah. Alasan-alasan tersebut adalah bahwa pembangunan daerah itu membutuhkan suatu landasan hukum agar proses pembangunan tersebut sesuai dengan tujuan, perencanaan, dan berkeadilan. Landasan hukum yang dimaksud adalah peraturan daerah yang proses penyusunannya dilaksanakan secara terencana dan dengan materi muatan yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan.

Disisi lain pembangunan daerah sangat berkaitan dengan dunia usaha dan investasi yang membutuhkan suatu kepastian. Oleh sebab itu ketika Peraturan

Daerah dibentuk maka harus sesuai dengan perencanaan waktu yang telah diatur sebagai prioritas, sehingga dunia usaha dan investasi itu memiliki kepastian terhadap produk hukum daerah yang akan diberlakukan bagi mereka khususnya perda yang berkaitan dengan pajak dan retribusi. Adanya kepastian hukum dalam proses legislasi menurut Jan Michael Otto adalah untuk menjamin adanya tata kelola pemerintahan yang baik (good governance).[57]

Hal ini dikarenakan adanya korelasi antara tata kelola pemerintahan yang baik dengan tercapainya tujuan pembangunan dengan berbagai alasan. Pertama, hampir seluruh aspek pembangunan itu membutuhkan tata kelola pemerintahan yang baik sebagai salah satu pra-syarat utama. Kedua, bahwa tata kelola pemerintahan yang baik merupakan bagian penting dari tujuan pembangunan yang berdiri sendiri.[58] Melalui hukum prosedural baik pengaturan dalam UU maupun ketentuan yang didelegasikan pada Peraturan Daerah perlu dibuat beberapa pengaturan agar proses penyusunan Prolegda dapat memberikan kepastian hukum yang diantaranya adalah sebagai berikut.

Pertama, penyusunan prolegda harus didasarkan pada kesesuaian antara perencanaan selama setahun dengan kemampuan untuk merealisasikan penyelesaian rancangan peraturan daerah dalam prolegda selama setahun tersebut. Dengan demikian maka setiap rancangan peraturan daerah yang telah masuk dalam prolegda akan dapat diselesaikan pembahasannya dalam waktu satu tahun berjalan, sehingga penyusunan prolegda menjadi lebih efektif dan efisien. Setiap anggota legislatif memiliki berbagai agenda dalam menjalankan tugasnya, sehingga mereka harus membagi waktu dalam melaksanakan fungsinya termasuk bidang legislasi.

---

[57] Otto, J. M. (n.d.). Penggunaan Teori Pembentukan Legislasi Dalam Rangka Perbaikan Kualitas Hukum Dan Proyek-Proyek Pembangunan", dalam Kajian Sosio Legal. Denpasar: Pustaka Larangan. Hal. 50.

[58] Ibid..

Oleh sebab itu, penyusunan prolegda sebagai agenda legislasi selama setahun harus disesuaikan dengan agenda para anggota dan kemampuan untuk menyelesaikannya.

Kedua, personalitas anggota DPRD harus disiapkan sebagai legislator yang mampu menerjemahkan problematika dalam masyarakat yang ditemuinya dalam proses penyerapan aspirasi menjadi suatu kebijakan hukum daerah. Menurut Bavitri Susanti keberhasilan pelaksanaan fungsi legislasi tersebut sangat berkaitan dengan dua hal yaitu kapasitas personal para wakil rakyat dan kapasitas dukungan kelembagaan wakil rakyat.[59] Menurut Daniel Dhakidae bahwa kapasitas personal wakil rakyat dapat dilihat dari kemampuannya dalam mengolah dan mengelola the power of speech sebagai kekuasaan untuk berbicara mewakili kepentingan konstituennya. Oleh sebab itu agar kekuasaanya untuk berbicara tersebut dapat dijalankan dengan efektif, maka setiap anggota legislatif harus memiliki suatu kemampuan dasar yang khas yaitu technical ability yang dimaknai sebagai kemampuan akan kesadaran dan tanggung jawab seorang anggota legislatif tentang hak dan kewajibannya.[60]

Ketiga, adanya kesesuaian antara subtansi ranperda dalam prolegda dengan rencana pembangunan daerah. Hal ini berkaitan dengan tercapainya kepastian hukum secara materill terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan yang dibutuhkan daerah sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah. Setiap rencana pembangunan daerah yang digariskan berdasarkan visi dan misi kepala daerah perlu dirumuskan dalam suatu kebijakan hukum agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang dikehendaki. Hal ini juga sesuai dengan pandangan Indra Rayusma yang menyatakan bahwa Produk hukum daerah yang

---

[59] Bivitri Susanti, Putuhena, M. I. F. (2013). Problem Kelembagaan dalam Proses Legislasi". Jurnal Rechvinding, 2, Hal 15.

[60] Ibid..

dibentuk baik yang bersifat penetapan (beschikking) atau pengaturan (regerings) adalah sebagai bentuk produk kebijakan yang dibuat dalam kerangka regulasi untuk mencapai tujuan pembangunan di daerah.[61] Selain itu, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga menyatakan bahwa proses pembentukan produk hukum di daerah dibentuk berdasarkan kebutuhan bagi suatu daerah yang tercermin dalam program legislasi daerah.

Keempat, perlunya mekanisme dan hukum prosedural tentang penyusunan rancangan peraturan daerah dalam prolegda yang terukur dan berkelanjutan. Selama ini belum ada peraturan daerah yang mengatur berkaitan tata cara penyusunan prolegda di Kabupaten Solok Selatan, sehingga asas keberlanjutan dalam program perencanaan pembentukan perda tentu tidak dapat dilaksanakan. Kedudukan asas tersebut sangat penting sebagai sumber nilai yang menentukan pembentukan perda dapat dilaksakan secara berkelanjutan. Dengan adanya peraturan daerah yang mengatur mengenai program legislasi daerah maka dalam penyusunan perencanaan pembentukan perda akan ditemukan asas-asas program perencanaan pembentukan perda diluar asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas tersebut adalah asas terencana, asas keterpaduan, asas sistematis, asas keterbukaan, dan/atau asas keberlanjutan. Dengan adanya asas keberlanjutan dalam penyusunan prolegda, maka hal ini akan menjadi suatu sumber nilai sehingga penyusunan prolegda akan memberikan kepastian hukum karena dilaksanakan secara berkelanjutan.

Kelima, perlu dilakukan pembaharuan dan penegasan terhadap ruang lingkup skala prioritas dalam pembentukan perda. Skala prioritas yang dimaksud juga termasuk beberapa rancangan perda yang tidak selesai pembahasannya pada

[61] Rayusman, I. Z. (2014). Hubungan Program Legislasi Daerah dengan Perencanaan pembangunan Daerah Kabupaten Way Kanan". Jurnal Kebijakan Dan Pembangunan, 1(1). Hal. 13.

prolegda tahun sebelumnya. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka secara konkret ini akan dapat memberikan kepastian terhadap perda yang tidak selesai pada prolegda tahun sebelumnya.

Keenam, perlunya diatur mekanisme evaluasi dan pengawasan terhadap Prolegda. Pengaturan ini tidak hanya berkaitan dengan mekanisme evaluasi terhadap rancangan perda namun juga berkaitan dengan mekanisme evaluasi dan pengawasan terhadap program legislasi kabupaten/kota. Evaluasi dan pengawasan terhadap prolegda dilakukan untuk memantau perkembangan proses pembahasan rancangan perda yang telah ditetapkan dalam Prolegda. Jika berdasarkan hasil pengawasan terdapat rancangan perda yang tidak diselesaikan pada tahun berjalan sesuai dengan skala prioritas yang telah ditetapkan, maka rancangan perda tersebut dapat dijadikan prioritas pada Prolegda tahun berikutnya. Selain itu rancangan perda tersebut juga perlu dievaluasi kembali urgensinya jika rancangan perda yang dimaksud belum pernah dibahas pada tahun berjalan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan.

Ketujuh, dibutuhkan budaya hukum legislator dan masyarakat yang partisipatif. Untuk mewujudkan budaya hukum yang partisipatif, legislator harus menyediakan ruang-ruang publik untuk berpartisipasi publik. Menurut Gleen M. Wisher Danie B. Magraw upaya meningkatkan partisipasi publik dapat dilaksanakan melalui 3 (tiga) mekanisme yaitu access to information, access to dicision making, dan access to justice. Melalui access to information masyarakat dapat memperoleh informasi publik secara keseluruhan. Dengan access to decision making masyarakat dapat ikut serta memberikan masukan atas suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah yang menyangkut dengan nasibnya. Melalui access

to justice setiap anggota masyarakat berhak mendapatkan ganti kerugian atas keputusan pemerintah yang menimbulkan kerugian bagi mereka.

2.2 Kajian Terhadap Asas Penyusunan Perda

Proses pembentukan Perda yang dimulai dari prakarsa hingga pengesahan tersebut juga harus merujuk pada asas-asas hukum pembentukan undang-undang, dalam Pasal 5 Undang-undang No.12 Tahun 2011 mengatur ketentuan Peraturan Perundang- undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: asas kejelasan tujuan; asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; asas dapat dilaksanakan; asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; asas kejelasan rumusan, asas keterbukaan. Dengan adanya Undang-undang No.12 Tahun 2011 yang menggantikan Undang- undang No.10 Tahun 2004, maka asas-asas Pembentukan Perundang-Undangan yang baik tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang No.12 Tahun 2011. Pasal 5 mengenai asas-asas pembentukan undang-undang di bawah ini:

a. Asas Kejelasan Tujuan, adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang- undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang- undangan;

d. Dapat dilaksanakan, adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar- benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

f. Kejelasan rumusan, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

g. Keterbukaan, adalah dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas- luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas-asas hukum materiil peraturan perundang-undangan yang baik dapat berupa asas terminologi dan sistematika yang jelas, asas dapat dikenali, asas

perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.[62] Pasal 6 Undang-undang No.12 Tahun 2011 berkaitan dengan proses penentuan materi undang-undang, bahwa materi muatan undang- undang harus mencerminkan asas, yaitu:

a. Asas Pengayoman, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan pelindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
b. Asas Kemanusiaan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
c. Asas Kebangsaan, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
d. Asas Kekeluargaan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
e. Asas Kenusantaraan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;

---

[62] Yuliandri, 2009, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.114.

f. Asas Bhinneka Tunggal Ika, adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

b. Asas Keadilan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

c. Asas Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang- undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

d. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

e. Asas Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

f. Asas sesuai dengan bidang hukum masing-masing, maksudnya materi muatan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan", antara lain: dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah, dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Dalam pembentukan Peraturan daerah, maka asas-asas ini harus menjadi pedoman (directives) dalam proses pembuatan Perda mengingat fungsinya yang penting dalam persyaratan kualitas aturan hukum, sehingga Perda yang dihasilkan memiliki efektivitas dari segi pencapaian tujuan (doeltreffendheid), pelaksanaan (uitvoerbaarheid) dan penegakan hukumnya (handhaafbaarheid).[63] Menurut A.Hamid S Attamimi[64], asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan asas-asas yang berfungsi untuk memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, sehingga tepat penggunaan metode pembentukannya, serta sesuai dengan proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.

---

[63] Ibid, hlm.151-152.

[64] A.Hamid. S. Attamimi, 1990, *Disertasi "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Program Doktor Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.331

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Legalitas dan legitimasi suatu Perda tidak hanya ditentukan oleh materi muatan Perda yang telah bersesuaian dengan aturan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum, tetapi keabsahan suatu Perda juga sangat ditentukan oleh prosedur pembentukannya, termasuk tahapan-tahapan yang harus dilalui serta persyaratan-persyaratan lainnya yang ditentukan dalam peraturan perundangundangan.

Pemerintahan Daerah sebagai salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945, diberikan hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pembentukan peraturan daerah harus melalui tahapan yang ditentukan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu tahapan adalah perencanaan. Instrumen perencanaan legislasi daerah/ program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Peraturan perundang-undangan mengatur bahwa sekala prioritas

propemperda disusun berdasarkan empat kreteria yaitu perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, menjalankan otonomi daerah, menunjang rencana pembangunan daerah dan mengakomodir aspirasi masyarakat. Empat kreteria tersebut merupakan krangka dasar dalam menentukan skala prioritas propemperda. Program Legislasi Daerah (Prolegda) adalah instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.[65]

Berdasarkan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, kekuasaan penyelenggaraan negara tidak lagi terpusat pada Presiden. Paling tidak nampak pada kewenangan kekuasaan membentuk Undang-Undang, dipegang oleh DPR. Sejalan dengan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, DPRD mempunyai fungsi kuat dalam pembentukan produk hukum daerah termasuk pembentukan Perda bersama-sama dengan Kepala Daerah. Konsep otonomi memberikan kekuasaan pada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Namun demikian otonomi harus diselenggarakan dan dijalankan pada jalur yang telah ditetapkan, yaitu pemerintahan daerah harus semakin melayani, dan yang terpenting tidak mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang luas tersebut tentunya harus dipahami sebagai sarana yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dalam rangka mencapai kesejahteraan dan keadilan sosial.[66] Dalam upaya tersebut, pemerintah daerah membutuhkan peraturan perundangan yang disebut Perda untuk mengatur persoalan yang timbul di daerah sesuai dengan keistimewaan daerah masing-masing menuju terwujudnya cita-cita daerah. kewenangan daerah otonom dalam membentuk Perda, maka semua

---

[65] 1 Ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

[66] Rujukan pelaksanaannya diatur diantaranya pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, yaitu bahwa materi pengaturan dalam Perda berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

aspirasi masyarakat lokal dapat ditampung oleh Perda. Dalam hal ini memposisikan fungsi Perda selaku penampung kondisi khusus di daerah atau ciri khas daerah masing-masing. Indikator normatif ini yang kemudian dapat disertakan secara teoritik dengan "pluralism hukum". Kearifan rakyat (*folkwisdom*) harus pula dijadikan pijakan dalam pembentukan norma hukum (*rechtsnorm*) yang termuat dalam Perda. Dengan demikian maka substansi Perda harus mampu menampung kondisi khusus daerah berdasarkan harapan-harapan (ekspektasi) masyarakatnya, sehingga pada gilirannya Perda lebih meyakinkan masyarakat sebagai instrumen hukum yang dapat melindungi hak-hak dan kepentingan-kepentingannya.

B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam menyelenggarakan pembentukan Perda, Pemerintahan Daerah harus tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. dipedomani dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu meliputi asas: kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Adapun menyangkut materinya

Sebagaimana dijelaskan di atas, Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, dimana menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdapat 7 (tujuh) jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang meliputi: Undang-Undang Dasar 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; UndangUndang atau Perpu; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Melihat hierarki tersebut, Perda Kabupaten/Kota memiliki kedudukan yang paling rendah dibanding dengan peraturan perundangundangan yang lainnya, dimana Perda Kabupaten/Kota tersebut berada pada urutan ke 7 (tujuh). Hal tesebut berbeda dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menempatkan Peraturan Desa di bawah Perda Kabupaten/Kota. Menurut Zainal Arifin Hoesin, walaupun Perda berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan tetapi keberadaanya harus tetap dalam kerangka pelaksanaan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[67] Adanya rincian dari hierarki peraturan perundang-undangan, pada prinsipnya juga mempengaruhi materi muatan. Materi muatan ini sangat bergantung pada jenis, fungsi dan kedudukan peraturan perundang-undangan dalam hierarki tersebut. Materi muatan dari Undang-Undang pastilah berbeda dengan materi muatan Peraturan Pemerintah. Dari sekian perbedaan tersebut, persamaannya hanya dalam penerapan asas.[68] Keterpaduan kerja sama diantara dua organ tersebut harus bermula pada saat penyusunan Propemperda. Dalam mekanisme penyeleksian dalam penyusunan Propemperda sebatas pembahasan singkat seperti pembahasan usulan judul-judul besarnya saja, seperti penetapan target regulasi yang akan dihasilkan dalam satu tahun, karena pendalaman substansi rancangan perda akan ada di materi yang akan dibahas pada tahapan pembahasan di Panitia Khusus. Hasil kolaborasi mereka selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan DPRD, yang memuat

---

[67] Zainal Arifin Hoesin, 2009 Judicial Review Di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan, Rajawali Pers, Jakarta. hhm 272.

[68] Maria Farida Indrati S, 2007, Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan,Yogyakarta: Kanisius, hal. 235

daftar urutan dan prioritas rancangan Perda yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran. 61 Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.[69]

Dalam penyusunan Propemperda ini pun, karena merupakan rangkaian dari pembentukan peraturan perundang-undangan, dimungkin dilakukan penyebarluasan Propemperda tersebut, yang normanya, dapat mengacu kepada ketentuan Pasal 96 ayat 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yaitu sebagai berikut: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 32 :

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi.

Pasal 33 :

(1) Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

(2) Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:

    a. latar belakang dan tujuan penyusunan;

    b. sasaran yang ingin diwujudkan;

---

[69] Lihat ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, jo. Pasal 239 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Maksudnya sebelum penetapan APBD maka harus masuk dalam siklus penyusunan APBD yang dimulai dari RKPD, dan Penetapan KUA/PPAS, artinya Propemperda sebaiknya dimulai dari dimasukkannya kedalam rangkaian kegiatan tersebut.

c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan

d. jangkauan dan arah pengaturan.

(3) Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Pasal 34

(1) Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.

(2) Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

(3) Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

Pasal 35

Dalam penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1), penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas:

a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;

b. rencana pembangunan daerah;

c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan

d. aspirasi masyarakat daerah.

Pasal 36

(1) Penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

(2) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

(3) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Gubernur.

Pasal 37

(1) Hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi.

(2) Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.

Pasal 38

(1) Dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan

b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

(2) Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi:

a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;

b. akibat kerja sama dengan pihak lain; dan

c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Pasal 39

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.

Pasal 40

Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 41

Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan,pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya.

C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, nampak bahwa kewenangan membentuk Perda adalah bukan dalam konsep kewenangan legislatif. Mengingat Perda adalah peraturan lokal, yang dibentuk oleh lembaga lokal dengan kekuatan berlaku hanya dalam lingkup wilayah saja, sehingga Perda tidak lazim disebut sebagai statue/wet/act atau undang-undang. Karena, di dalam ketentuan UUD 1945, istilah undang-undang itu sendiri secara tegas merupakan istilah yang hanya terkait dengan produk legislatif yang dibentuk oleh DPR.[70] Dalam konteks pembentukan

[70] Jimly Asshiddiqie, 2006, op. cit., hlm. 24

Perda, diatur bahwa perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam Propemperda. Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan Perda dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.[71]

Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, ketentuan mengenai perencanaan penyusunan program pembentukan peraturan daerah diatur secara khusus, terutama dalam: Pasal 150 bahwa fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota oleh DPRD dilaksanakan dengan cara:

a. membahas bersama Bupati/Wali Kota, dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
b. mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
c. menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Wali Kota.

Selanjutnya dalam Pasal 151 ayat (1), diatur bahwa Propemperda Kabupaten/Kota memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran. Kemudian ayat (2)-nya mengatur bahwa dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota, DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan Bupati/Wali Kota

Mengenai ketentuan pembentukan Perda, dapat dilihat dari ketentuan Pasal 236 ayat (1), yaitu bahwa Perda menjadi dasar untuk penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan. Ketentuan ayat (2) nya mengatur bahwa Perda dibentuk oleh DPRD

---

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

dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, dan selanjutnya pada ayat (3) diatur materi muatan Perda yaitu: penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu juga dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. untuk asas pembentukan dan materi muatan Perda, diatur dalam Pasal 367, yaitu: harus berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada tahapan pembentukannya mencakup tahapan: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan, dan harus dilakukan secara efektif dan efisien. Dalam tahapan tersebut masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis.

Mengenai pengaturan sanksi yang dapat dimuat dalam Perda, diatur dalam Pasal 238, yang selengkapnya berbunyi:

(1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

(3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.

(5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:

a. teguran lisan;

b. teguran tertulis;

c. penghentian sementara kegiatan;

d. penghentian tetap kegiatan;

e. pencabutan sementara izin;

f. pencabutan tetap izin;

g. denda administratif; dan/atau

h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan

i. peraturan perundang-undangan.

Mengenai ketentuan Propemperda pengaturannya dapat dilihat pada Pasal 239, dan Pasal 240, yang pada pokoknya mengatur halhal sebagai berikut:

Pasal 239

(1) Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.

(2) Program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda.

(3) Program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan DPRD.

(4) Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.

(5) Dalam program pembentukan Perda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan

b. APBD.

(6) Selain daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dalam program pembentukan Perda Kabupaten/Kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:

a. penataan Kecamatan; dan

b. penataan Desa.

(7) Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan Perda di luar program pembentukan Perda karena alasan:

a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaaan 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. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan

e. oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota; dan

f. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

Pasal 240

(1) Penyusunan rancangan Perda dilakukan berdasarkan program pembentukan Perda.

(2) Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah.

(3) Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya ketentuan Pasal 403 dari kalimatnya mempertegas lagi pergeseran istilah fungsi legislasi, yaitu dari klausul "dimana program legislasi daerah yang sudah ada harus dibaca dan dimaknai sebagai Program Pembentukan Perda (Propemperda)"

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, ada beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berhubungan dengan pembentukan Perda diubah. Perubahan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 176, diantaranya yaitu:

1. Ketentuan Pasal 17, mengatur:
   (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah
   (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah[72], wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
   (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria, maka Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah tersebut.
   (4) Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
2. Ketentuan Pasal 250;

   Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih

[72] Kebijakan Daerah menurut penjelasan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah adalah Perda, Perkada, dan keputusan kepala daerah.

tinggi, asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan.

3. Ketentuan Pasal 251;

   Agar tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan,penyusunan Perda dan Perkada berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri dan melibatkan ahli dan/atau instansi vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

4. Ketentuan Pasal 252;

   (1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/ kota yang masih memberlakukan Perda yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 250 dikenai sanksi.

   (2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa sanksi administratif.

   (3) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan kepada kepala Daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak keuangan selama 3 (tiga) bulan yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

   (4) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota masih menetapkan Perda mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang tidak mendapatkan nomer register, dikenakan sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi Daerah bersangkutan.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, ada beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah, juga mengalami perubahan. Perubahan tersebut harus tetap dipedomani meskipun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, telah dinyatakan inkonstitusional namun masih berlaku selama 2 (dua) tahun setelah putusan dari Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dijadikan salah satu bahan evaluasi dan analisis dalam Naskah Akademik Rancangan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, berkaitan dengan kewenangan Bapemperda. Bapemperda dalam penyusunan Propemperda merupakan lembaga atau organ yang berwenang untuk menyusunnya. Hal demikian sejalan dengan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan bahwa "Peraturanperundangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau Pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum". Bapemperda dalam hal pembentuk Perda ini berwenang pula pada tahap perencanaan.

Suatu kewenangan diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2), yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 13

(1) Pendelegasian Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:
    a. diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;

b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan

c. merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, ada beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berhubungan dengan pembentukan Perda diubah. Perubahan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 175.

D. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota

Ada beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini, yang berkaitan dengan pembentukan Perda, diantaranya ketentuan Pasal 2 yang berkaitan dengan kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. DPRD dalam ketentuan tersebut menjadi lembaga pembentuk Perda, sebagaimana salah satu fungsi yang diembannya yaitu fungsi pembentukan Perda. Selanjutnya Pasal 3 nya menguraikan bahwa Fungsi pembentukan Perda dilaksanakan dengan cara:

a. menyusun program pembentukan Perda bersama Kepala Daerah;

b. membahas bersama Kepala Daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda; dan

c. mengajukan usul rancangan Perda.

Berkaitan dengan perencanaan pembentukan Perda, diatur dalam Pasal 4 yang selengkapnya berbunyi;

Pasal 4

(1) Program pembentukan Perda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda.

(2) Program pembentukan Perda ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara DPRD dan Kepala Daerah.

Propemperda di lingkungan DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD (AKD) yaitu Bapemperda. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan mengenai tugas dan wewenang Bapemperda yang diatur dalam Pasal 52, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 52

Bapemperda mempunyai tugas dan berwenang:

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;
b. mengoordinasikan penyusunan program pembentukan Perda antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
c. menyiapkan rancangan Perda yang berasal dari DPRD yang merupakan usulan Bapemperda berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
d. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda 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 oleh badan musyawarah;

j. melakukan kajian Perda; dan

k. membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD dan menginventarisasi permasalahan dalam pembentukan Perda sebagai bahan bagi komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

E. Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ketentuan penyusunan Propemperda diatur juga dalam Peraturan Presiden ini, namun frase yang digunakan adalah prolegda. Pasal 1 angka 10 menyebutkan bahwa Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Selanjutnya ada beberapa pasal lainnya yang berkaitan perencanaan penyusunan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota, yaitu Pasal 33 sampai dengan Pasal 44, yang selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 33

Perencanaan Rancangan Peraturan Daerah meliputi kegiatan:

penyusunan Prolegda;

perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah kumulatif terbuka; dan perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda.

Pasal 34

Gubernur menugaskan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi.

Pasal 35

Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum.

Penyusunan Prolegda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

Instansi vertikal terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:

instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau

instansi vertikal terkait sesuai dengan:

kewenangan;

materi muatan; atau

kebutuhan.

(4) Hasil penyusunan Prolegda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh biro hukum kepada Gubernu melalui Sekretaris Daerah Provinsi.

Pasal 36

Gubernur menyampaikan hasil penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi kepada Balegda melalui Pimpinan DPRD Provinsi.

Pasal 37

Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh Balegda.

Ketentuan mengenai penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.

Pasal 38

Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.

Penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang didasarkan atas:

perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;

rencana pembangunan daerah;

penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan

aspirasi masyarakat daerah.

(3) Penyusunan Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

(4) Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

(5) Penetapan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Balegda dan biro hukum berdasarkan kriteria:

perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;

rencana pembangunan daerah;

penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan

aspirasi masyarakat daerah.

Pasal 39

Hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1) disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi.

Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Penyusunan Prolegda Provinsi diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi.

Pasal 40

(1) Dalam Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

akibat putusan Mahkamah Agung; dan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

(2) Selain ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam daftar kumulatif terbuka dapat memuat Peraturan Daerah Provinsi yang dibatalkan, diklarifikasi, atau atas perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 41

Dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi berdasarkan izin prakarsa dari Gubernur.

Keadaan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:

untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;

akibat kerja sama dengan pihak lain; dan

keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh Balegda dan biro hukum.

Pasal 42

Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 41 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota.

F. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri ini, mengatur lebih khusus mengenai Pembentukan Peraturan Daerah, dan frase yang dipakainya yaitu Propemperda sama dengan dipakai dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 1 angka 13, disebutkan bahwa Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Selanjutnya dalam Bab III Perencanaan Propemperda Kabupaten/Kota, diatur lebih rinci, yaitu dari mulai Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 dengan mengacu kepada ketentuan atau aturan perencanaan Propemperda Provinsi, sebagaimana ketentuan Pasal 17 yang mengamanatkan agar diberlakukan secara mutatis mutandis. Di bawah ini akan dikutif secara lengkap sebagai berikut:

Pasal 10

Perencanaan Rancangan Perda Provinsi meliputi kegiatan:

penyusunan Propemperda;

perencanaan penyusunan rancangan perda kumulatif terbuka; dan

perencanaan penyusunan rancangan perda di luar Propemperda.

Pasal 11

Gubernur menugaskan pimpinan perangkat daerah dalam penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah provinsi.

Pasal 12

Penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah provinsi dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.

Penyusunan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

Instansi vertikal terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:

instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau

instansi vertikal terkait sesuai dengan:

kewenangan;

materi muatan; atau

Kebutuhan.

(4) Hasil penyusunan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsikepada gubernur melalui sekretaris daerah provinsi.

Pasal 13

Gubernur menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD Provinsi.

Pasal 14

(1) Penyusunan Propemperda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh Bapemperda.

(2) Ketentuan mengenai penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.

Pasal 15

Penyusunan Propemperda provinsi dilaksanakan oleh DPRD provinsi dan gubernur.

Propemperda provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda Provinsi yang dilakukan oleh biro hukum provinsi atau nama lainnya.

Penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD provinsi.

Penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memuat daftar rancangan Perda Provinsi yang didasarkan atas:

a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

b. rencana pembangunan daerah;

c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan

d. aspirasi masyarakat daerah.

(5) Penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan Perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan Perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya.

Pasal 16

(1) Hasil penyusunan Propemperda provinsi antara DPRD provinsi dan pemerintah daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) disepakati menjadi Propemperda provinsi dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD provinsi.

(2) Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPRD provinsi.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda provinsi diatur dengan Perda Provinsi.

(4) Dalam Propemperda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan

b. APBD.

(5) Dalam keadaan tertentu, DPRD provinsi atau gubernur dapat mengajukan rancangan Perda diluar Propemperda karena alasan:

a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaaan 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 pemerintahan daerah; dan

d. dihapus;

e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Pasal 17

Ketentuan mengenai tata cara perencanaan penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Propemperda kabupaten/kota.

Pasal 18

Selain daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, dalam Propemperda kabupaten/kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:

a. penataan kecamatan; dan

b. penataan desa.

Pemenuhan atas kriteria tersebut akhirnya akan memasukkan Raperda kedalam agenda kebijakan Propemperda. Raperda yang masuk kedalam agenda kebijakan Propemperdalah yang kemudian akan dibahas oleh Pansus. Selain daftar kumulatif terbuka, dalam perencananaan pembentukan Perda dikenal pula mekanisme pengajuan Raperda di luar propemperda.[73]

Propemperda merupakan suatu ranah yang berkaitan dengan fungsi manajemen pemerintahan dibidang hukum, dengan demikian akan berkaitan dengan fungsi perencanaan (planning); penggerakan (actuating); pengawasan (controlling); Dalam kaitannya dengan fungsi perencanaan (planning), maka harus dapat memahami permasalahan yang berkaitan dengan prioritas Propemperda dan sumber daya yang ada, serta cara-cara mengatasinya.

Pengelolaan Propemperda dalam kaitannya dengan fungsi penggerakan (actuating), bermakna bahwa dalam pelaksanaan kegiatan Propemperda akan terkait dengan atau mengenai sumber daya manusia yang harus: professional, memiliki integritas dan komitmen untuk melaksanakan penyusunan rancangan Perda berdasarkan Propemperda.

---

[73] Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pengelolaan Propemperda dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan (controlling), akan meliputi paling tidak: penetapan standar sebagai tolak ukur keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan Propemperda. Pengukuran pelaksanaan dengan membandingkan antara yang dicapai dengan yang seharusnya dicapai. Melakukan tindakan perbaikan atau penyesuaian.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah sejalan dengan kaidah pembentukannnya yakni antara lain kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan. Oleh karena itu maka setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mampu memenuhi hakikat dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Pembentukan peraturan perundang-undangan hendaknya memperhitungkan antara lain menyangkut kewenangan, ketepatan, kebutuhan, efektivitas, dan efisiensi peraturan Perundang-undangan di dalam masyarakat, serta kekhasan daerah/ potensi daerah dari perspektif filosofis, sosiologis, dan yuridis. Pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis.[74]

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Jikalau hukum dan tentu saja peraturan perundang-undangan yang dibentuk tanpa mengindahkan moral bangsa dan nilai-nilai kepatutan, kebenaran, keadilan dan kemanusian yang bersifat universal akan sia-sia diterapkan, karena tidak akan ditaati dan dipatuhi.[75] Landasan filosofis menggambarkan secara jelas apa yang menjadi cita hukum dari suatu masyarakat, jangan sampai cita-cita filosofis yang

---

[74] Jimly Asshiddiqie.Perihal Undang-Undang, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 243-244

[75] Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2012, hlm 64

terkandung di dalam Peraturan Daerah tersebut justru menyimpang atau tidak mencerminkan falsafah kehidupan berbangsa dan bernegara. Setiap masyarakat selalu mempunyai *rechtsidee* yakni cita-cita hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya ketertiban, keseimbangan, kemanfaaatan, keadilan maupun kesejahteraan. Dengan kata lain, landasan filosofis ini menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.[76]

Landasan sosiologis, merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Aspek sosiologis perlu dikaji secara mendalam sehingga ketika diterapkan Peraturan Daerah tersebut di dalam masyarakat,[77] tidak terjadi penolakan-penolakan atau masyarakat merasa tidak memiliki atas suatu Peraturan Daerah sebagai akibat pembentukannya tidak partisipatif dengan mengikutsertakan dan meminta pendapat masyarakat. Setiap norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat.

Landasan yuridis, merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

---

[76]Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia,* IN-HILL-Co. *Jakarta,*, hal. 17.

[77]Lapian Ghandi, 2012, *Disiplin Hukum yang Mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 208.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Dengan demikian unsur filosofis, sosiologis, yuridis tersebut merupakan suatu dasar pertimbangan yang menjadi pedoman dari suatu pembuatan peraturan perundangan-undangan, sehingga Peraturan Perundang-undangan tersebut berlaku dengan baik dan efektif, serta mampu mengarahkan masyarakat kearah yang lebih maju, demokratis, dapat mengaktualisasikan prinsip-prinsip otonomi daerah yang luas, nyata, tegas dan bertanggung jawab secara benar. Ketiga unsur tersebut menjadi dasar yang sangat penting untuk mengukuhkan kaidah yang tercantum dalam Peraturan Daerah menjadi sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif, dapat diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk jangka waktu yang panjang.

Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dimaksud haruslah tergambar dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Daerah. Peraturan Daerah ini harus mampu menjadi acuan dalam setiap perencanaan pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis sesuai dengan kebutuhan, potensi daerah, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

A. Landasan Filosofis

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa pada prinsipnya negara hadir untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan

ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan tersebut maka dalam UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan desentralisasi dan prinsip otonomi daerah.

Pemberian otonomi kepada daerah hakikatnya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, pemberdayaan, peran serta masyarakat, daya saing daerah dan optimalisasi atas potensi yang dimiliki oleh daerah. Otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. [78] Filosofi atau prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah *sharing of power, distribution of power* dan *empowering of regional adminitratition.* Filosofi tersebut dalam kerangka mencapai *the ultimate goal of autonomy*, yaitu kemandirian daerah terutama kemandirian masyarakat. Daerah memiliki kewenangan, bukan sekedar penyerahan urusan untuk menyelenggaran pemerintah daerah, dan juga tidak sekedar menyelenggarakan urusan-urusan yang timbul sebagai akibat munculnya aspirasi-aspirasi masyarakat.[79]

Sejalan dengan hal tersebut, pemberian otonomi kepada daerah sekaligus dengan diberikannya hak kepada daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah berisikan pelaksanaan otonomi daerah yang sesuai dengan kondisi dan potensi daerah. Peraturan Daerah berkedudukan sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta

---

[78] Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* diterjemahkan Raisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung, 2015, hlm 445

[79] Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi Dan Konsep Otonomi Daerah, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm 135

kekhasan dari daerah. Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.[80]

Materi muatan Peraturan Daerah adalah pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah/ muatan lokal yang bersumberkan dari Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan sejalan dengan UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu Peraturan Daerah juga berisikan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Peraturan Daerah haruslah sesuai dengan restriksi pembentukannya yakni tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan dan putusan pengadilan. Untuk mewujudkan Peraturan Daerah yang sejalan dengan hakikat pemberian otonomi daerah, tentu setiap tahapan pembentukan Peraturan Daerah yang dilalui menjadi faktor penentu tercapainya tujuan dimaksud. Salah satu tahapan dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah tahapan perencanaan. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam program legislasi daerah (Prolegda). Prolegda kemudian didefinisikan sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah dengan judul Rancangan Peraturan Daerah, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang

---

[80] Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 No.4, hlm. 427.

undangan lainnya. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.

Prolegda tidak saja sebagai wadah politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum (perda-perda jenis apa saja) yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung kondisi khusus daerah, tetapi juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah.[81] Dengan demikian dapat diartikan bahwa Peraturan Daerah sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah yang sesuai dengan kebutuhan, kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah memerlukan suatu perencanaan yang komprehensif guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis, merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Peraturan Daerah haruslah menjadi solusi atas berbagai permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dan Pemerintah Daerah. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah, tentu saja selain harus memenuhi restriksi pembentukannya, juga harus menjamin bahwa keberadaannya mampu mengakomodir kebutuhan masyarakat daerah dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, sinkron, mendukung serta menjabarkan pembangunan daerah sesuai dengan

[81] https://bphn.go.id/data/documents/pedoman_penyusunan_prolegda.pdf diakses tanggal 20 November 2023

rencana pembangunan daerah, aspiratif dan berkelanjutan. Lebih lanjut Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi yaitu:[82]

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang- Undang tentang Pemerintahan Daerah;
2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, peraturan daerah tunduk pada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah. Selain mempunyai kedudukan strategis dan berbagai fungsi.

Untuk itu, Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu mematangkan perencanaan dalam pembentukan Peraturan Daerah. Tahap perencanaan Peraturan Daerah sebagai tahap awal yang memastikan hakikat keberadaan suatu Peraturan Daerah sesuai dengan tujuan pembentukannya. Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh organ pembentuk perda adalah proses perencanaan, pada proses ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah

---

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

harus diatur dengan perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya.[83] Dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lebih tinggi dinyatakan bahwa skala penyusunan daftar rancangan Peraturan Daerah dalam Prolegda yakni perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah.

Tidak dapat dipungkiri dalam penyusunan Prolegda terdapat berbagai persoalan dan masalah yakni penyusunan Prolegda belum didasarkan pada skala prioritas, belum adanya kajian mendalam terhadap judul yang diajukan dalam Prolegda, tidak sejalan dengan rencana pembangunan daerah, tidak sesuai dengan kewenangan yang dimiliki daerah, kurangnya partisipasi masyarakat dan lain sebagainya. Permasalahan tersebut kemudian berakibat antara lain pada seringnya dilakukan perubahan Surat Keputusan tentang Prolegda, Masih banyak luncuran daftar Rancangan Peraturan Daerah dalam Prolegda, adanya Peraturan Daerah yang bertentangan dengan restriksi pembentukannya, Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan kebutuhan, kondisi khusus/ kondisi khas, potensi daerah dan berbagai dampak lainnya.

Dalam penyusunan Prolegda di Kabupaten Solok Selatan juga ditemukan permasalahan tersebut di atas. Selain itu juga permasalahan takni terdapat penyusunan Prolegda belum dilaksanakan sesuai dengan tahapan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dalam rangka mewujudkan Peraturan Daerah yang sesuai dengan kebutuhan, kondisi dan aspirasi masyarakat, kekhasan daerah, berkelanjutan serta ketentuan peraturan perundang-undangan lebih tinggi diperlukan program pembentukan yang terencana, terpadu, dan sistematis.

---

[83] Eka N.A.M. Sihombing, Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (*Problems On Forming Local Regulations Programs*) Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 N0. 03 - September 2016 : 285 – 296, hlm 286

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis, merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Prolegda. Pengaturan penyusunan Prolegda terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lebih tinggi yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah dengan judul Rancangan Peraturan Daerah, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, dan jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam penyusunan Prolegda, penyusunan daftar rancangan peraturan daerah didasarkan 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 antara DPRD dan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh bagian hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD diatur dengan Peraturan DPRD dan Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah diatur dengan Peraturan Bupati.

Hasil penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Daerah disepakati menjadi Prolegda dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD. Prolegda ditetapkan dengan Keputusan DPRD. Pengaturan lebih teknis kemudian diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Perarturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat pendelegasian ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Penyusunan Prolegda diatur dengan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tentang tata cara Penyusunan Prolegda tentunya harus memuat materi sebagai penjabaran dari ketentuan peraturan perundang-undangan lebih tinggi tersebut dalam mengisi kebutuhan hukum dan rangka menjamin kepastian hukum penyusunan Prolegda di Kabupaten Solok Selatan.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Daerah, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Keberadaan Peraturan Daerah haruslah sesuai dengan restriksi pembentukannya yakni tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan dan putusan pengadilan. Untuk itu maka dalam mewujudkan Peraturan Daerah yang sejalan dengan hakikat pemberian otonomi daerah, tentu setiap tahapan pembentukan Peraturan Daerah yang dilalui menjadi faktor penentu tercapainya tujuan pembentukan dimaksud. Salah satu tahapan dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah tahapan perencanaan. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah yang dilakukan dalam program legislasi daerah.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah perlu mematangkan perencanaan dalam pembentukan Peraturan Daerah. Tahap perencanaan Peraturan Daerah sebagai tahap awal yang memastikan hakikat keberadaan suatu Peraturan Daerah sesuai dengan tujuan pembentukannya. Pada proses ini sangat membutuhkan kajian mendalam, terutama apakah suatu pemecahan permasalahan yang ada di daerah harus diatur dengan Peraturan Daerah.
3. Penyusunan program legislasi daerah antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi. Untuk penyusunan program legislasi daerah di

lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan program legislasi daerah di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh bagian hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

4. Landasana filosofis, sosiologis dan yuridis dari Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Daerah sebagai berikut:

   a. Peraturan Daerah sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah yang sesuai dengan kebutuhan, kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah memerlukan suatu perencanaan yang komprehensif guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

   b. dalam rangka mewujudkan Peraturan Daerah yang sesuai dengan kebutuhan, kondisi dan aspirasi masyarakat, kekhasan daerah, berkelanjutan serta ketentuan peraturan perundang-undangan lebih tinggi diperlukan program pembentukan yang terencana, terpadu, dan sistematis.

   c. berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tata cara Penyusunan Prolegda diatur dengan Peraturan Daerah.

B. Saran

1. Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Daerah perlu menjadi salah satu rancangan peraturan daerah yang menjadi prioritas yakni dengan menempatkannya dalam program legislasi daerah/ program pembentukan peraturan daerah.
2. Materi muatan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan tentang tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Daerah nantinya perlu mengacu dan sesuai dengan naskah akademik yang telah disusun berdasarkan penelitian dan pengkajian yang telah dilakukan.
3. Agar penerapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan tentang tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Daerah ini dapat terlaksana dengan optimal maka, dalam pelaksanaanya diperlukan komitmen yang kuat dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Solok Selatan dan Pemerintah Daerah, sehingga peraturan daerah ini dapat dilaksanakan dan diterapkan dengan baik, yang kemudian menghasilkan pemenuhan tahapan peraturan perundang-undangan yang baik dan hasil yang baik dalam pembentukan Peraturan Daerah kedapannya.