

EKSISTENSI PROGRAM LEGISLASI PERATURAN DAERAH DI DPRD NTB

Efendi Kusnandar, Program Studi Magister Hukum Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Mataram Nusa Tenggara Barat, Indonesia
E-mail : efendikusnandar32@gmail.com

Siti Hasanah, Program Studi Magister Hukum Pascasarjana Universitas
Muhammadiyah Mataram Nusa Tenggara Barat, Indonesia
E-mail : magaparang1@gmail.com

Imran, Program Studi Magister Hukum Pascasarjana Universitas
Muhammadiyah Mataram Nusa Tenggara Barat, Indonesia
E-mail : imranrusyadi@gmail.com

Firzhal Arzhi Jiwantara, Program Studi Magister Hukum Pascasarjana
Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram
Email: firzhal.arzhi@ummat.ac.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2023.v11.i11.p09>

ABSTRAK

Tujuan dari penulisan untuk menganalisis eksistensi program legislasi peraturan daerah di DPRD NTB dan menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundangan. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Instrumen Perencanaan dan Urgensi Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan telah ditetapkan tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memenuhi aspek formal, pengabaian terhadap tahapan-tahapan yang telah ditetapkan dapat mengakibatkan suatu peraturan perundang-undangan cacat secara formil. Tahapan Perencanaan merupakan tahapan awal dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas 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. 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.

Kata Kunci : *Eksistensi, Program Legislasi, Peraturan Daerah Dan Di DPRD NTB.*

ABSTRACT

The purpose of the writing is to analyze the existence of local regulation legislation programs in the NTB DPRD and use normative legal methods with a legislative approach. Preparation of Local Regulation Formation Program as Planning Instrument and Urgency of Local Regulation Formation Program. In the formation of laws and regulations, stages have been determined that must be passed by the organs forming laws and regulations so that the resulting laws and regulations fulfill formal aspects, ignoring the stages that have been

determined can result in a formally defective legislation. The Planning stage is the initial stage of the process of forming laws and regulations. Based on the provisions of Article 1 number 1 of Law Number 13 of 2022 concerning the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation, it is stated that the Formation of Legislation is the making of Legislation which includes the stages of planning, preparation, discussion, ratification or determination, and promulgation. Regional Regulation Formation Program/Regional Legislation Program is a planning instrument for the formation program of Provincial Regional Regulations or Regency/City Regional Regulations that is prepared in a planned, integrated, and systematic manner.

Keywords: *Existence, Legislative Program, Regional Regulations and in the NTB DPRD.*

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam sejarah Bangsa Republik Indonesia bahwa tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa. Kalimat sakral dalam muqaddimah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia itu menggaris bawahi bahwa tujuan negara itu adalah sebagaimana tersebut di atas untuk dalam rangka membangun masyarakat yang sejahtera dalam bingkai hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Semua pelaksanaan penyelenggaraan negara harus dilakukan dengan berpedoman pada aturan hukum yang disepakati Bersama.

Sebagai negara hukum, bangsa Indonesia meletakkan segala peraturan itu adalah di atas segala-galanya dengan demikian bahwa segala penyelenggaraan negara haruslah sesuai dengan koridor hukum yang berlaku. Dalam di sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan itu diatur secara jelas dan rinci di dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Di mana di dalam peraturan tersebut bahwa urutan peraturan perundangan itu adalah sebagai berikut.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang
4. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Peraturan Presiden;
7. Peraturan Daerah Provinsi; dan
8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Program Legislasi Daerah (selanjutnya disebut Prolegda) adalah tahap awal dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Prolegda berada pada tahap perencanaan dan merumuskan program kerja DPRD untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang akan dikerjakan dalam satu periode.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari tahapan perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. DPRD sebagai lembaga legislatif memiliki peran penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan dengan pemerintahan eksekutif.¹ Oleh karena itu, negara memiliki aturan yang mengatur tugas dan fungsi DPRD agar pemerintahan dapat berjalan dengan efektif, transparan, dan akuntabel.

Dalam system negara hukum demokratis, pengambilan keputusan harus didasarkan pada pandangan-pandangan dan idiologi kebangsaan. Semua orang memiliki hak yang sama untuk bebas berbicara dalam koridor hukum, etika dan demokrasi. Pengambilan keputusan harus dilakukan dengan cara-cara yang baik dan musyawarah dan *votting*. Sepanjang bisa dilakukan dengan musyawarah maka itu adalah jalan yang sangat terbaik dan tepat namun *votting* juga adalah jalan yang demokratis dengan suara terbanyak.

Dalam perspektif keislaman bahwa pengambilan keputusan untuk membuat regulasi atau peraturan perundang-undangan, kebijakan hukum, kebijakan politik, kebijakan kesejahteraan dan lain-lain sebagainya haruslah didasari dengan prinsip musyawarah. Bila terjadi perdebatan Panjang yang tidak berkesudahan atau terjadi jalan buntu atau *deadlock* maka al quran mengisyaratkan untuk Kembali pada jalan musyawarah, hal tersebut sejalan dengan al quran surah as Syuura ayat (42) ayat 38.

﴿يُنْفِقُونَ رَزَقَهُمْ مِمَّا بَيْنَهُمْ سُوْرَىٰ وَأَمْرُهُمْ الصَّلٰوةُ ۖ وَأَقَامُوا لِرَبِّهِمْ اسْتِجَابًا ۗ وَالَّذِينَ

Artinya: “Dan bagi orang-orang yang menerima (memenuhi) seruan Tuhan dan mendirikan sholat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka”

Ayat di atas menjelaskan tentang bahwa bila dalam mengambil keputusan dalam situasi terbuka maupun tertutup baik dalam lembaga non parlemen atau Lembaga parlemen maka haruslah dilakukan dengan musyawarah.

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah didasarkan pada ketentuan BAB VI Pasal 18 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota - anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum.

Keberadaan Peraturan Daerah tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan otonomi daerah (*local autonomi*).² Sebab Peraturan Daerah sebagai perangkat dan salah satu produk hukum daerah, merupakan sesuatu yang *inherent* dengan sistem otonomi daerah. Dikatakan demikian, karena esensi otonomi itu sendiri adalah kemandirian (*zelfstandigheid*) dan bukan sesuatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhankelijkheid*). Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian antara lain diberi nama

¹ J.H. Brugink, *Refleksi Tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.1996.hal 34

² Ibid hal. 54

Peraturan Daerah.³

Peraturan Daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri.⁴

Adapun fungsi Peraturan Daerah menurut M. Nur Sholikin dalam konteks otonomi daerah adalah sebagai berikut :⁵

1. Peraturan Daerah sebagai *beleids instrument* dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab. Pada fungsi ini, Peraturan Daerah sebagai sarana hukum yaitu alat untuk melaksanakan kebijakan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Peraturan Daerah merupakan pelaksana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini Peraturan Daerah tunduk pada asas peraturan perundang-undangan dimana Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
3. Peraturan Daerah sebagai alat penangkap dan penyalur aspirasi daerah. Dalam fungsi ini Peraturan Daerah merupakan sarana penyalur kondisi khusus daerah dalam konteks ekonomi, politik dan sosial. Peran serta aktif masyarakat sangat dibutuhkan agar aspirasi masyarakat dapat tertampung dan tersalurkan dengan baik.
4. Peraturan Daerah sebagai alat transformasi daerah. Peraturan Daerah diharapkan bisa mengubah institusi dan perilaku bermasalah dari objek yang diatur. Melalui perubahan tersebut ada transformasi dari masyarakat yang selama ini terbebani oleh perilaku bermasalah tersebut.
5. Peraturan Daerah sebagai harmonisator berbagai kepentingan. Dalam fungsi ini Peraturan Daerah merupakan produk pertemuan berbagai kepentingan. Oleh karena itu dalam pembentukan Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah harus bisa memperhitungkan kepentingan dari para pemangku kepentingan dan warga yang terkena imbas pemberlakuan Peraturan Daerah.

Kita juga dapat melihatnya dalam Pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah - daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang Tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014

³ Furkon, U.A., *Konsumsi Kerang dan Udang*, 2012, hal.2

⁴ Ibid. hal. 4

⁵ Sholikin. M.Nur, *Awasi Peraturan Daerah*, Berdayakan Daerah-Seri Panduan Pemantauan Legislasi Daerah, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, tahun 2009, hal. 11

tentang pemerintah daerah.⁶

Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang Anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Terkait dengan Pembentukan Peraturan Daerah, Komisi dan/atau gabungan Komisi dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah yang ditujukan kepada Pimpinan DPRD Provinsi NTB yang disertai dengan Penjelasan dan atau Naskah Akademik untuk seterusnya diteruskan ke Badan Pembentukan Peraturan Daerah untuk dilakukan kajian dan telaahan serta rekomendasi, apakah Rancangan Peraturan Daerah tersebut dapat dilanjutkan atau tidak. Artinya, dalam pembentukan peraturan daerah, diperlukan adanya suatu Naskah Akademik. Pada Pasal 56 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi baik yang berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.⁷

Dalam konteks pembangunan hukum di Indonesia, kelemahan dalam aspek perencanaan seringkali dianggap sebagai faktor yang mempengaruhi kemajuan yang dicapai. Meskipun Indonesia telah ada selama hampir 60 tahun sebagai negara Republik, pembangunan hukum yang dilakukan belum mencapai hasil yang memuaskan.

Faktanya, kondisi hukum di Indonesia masih memiliki banyak masalah, baik dari segi substansi, aparaturnya, sarana prasarana, maupun budaya hukumnya. Karena itu, banyak tuntutan untuk mengimplementasikan supremasi hukum yang diutarakan oleh berbagai kalangan. Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan hukum yang telah dilaksanakan masih belum mencapai hasil yang memuaskan dan perlu ditingkatkan melalui perencanaan yang sistematis dan terarah.

Prolegda merupakan program legislasi yang harus diikuti oleh semua anggota DPRD dalam merancang peraturan daerah. Namun, penyusunan Prolegda bukanlah hal yang mudah karena harus mempertimbangkan prioritas dan bersifat mengikat bagi seluruh anggota DPRD dalam menyusun peraturan daerah.

⁶ Andriansyah, *Manajemen Hukum dalam Kajian dan Teori*. Jakarta Pusat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr Moestopo Beragama, 2015, hal.5

⁷ Pasal 1 Poin 11 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Prolegda berfungsi sebagai instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Partisipasi masyarakat juga sangat penting dalam proses penyusunan Prolegda ini, karena masyarakat dapat memberikan masukan bagi penyusunan Prolegda.⁸

Pengawasan juga merupakan hal penting dalam penyusunan Prolegda yang baik. Pengawasan dalam pembentukan hukum sangat penting guna mencegah adanya hukum yang tidak menguntungkan masyarakat umum. Pentingnya tersedianya peraturan perundang-undangan yang berpihak pada kepentingan umum dan sesuai dengan aspirasi masyarakat merupakan landasan dan pedoman dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.⁹

Sebagai sebuah lembaga legislatif, DPRD memiliki peran yang penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan dengan pemerintahan eksekutif. Oleh karena itu, negara memiliki aturan yang mengatur tugas dan fungsi DPRD agar pemerintahan dapat berjalan dengan efektif, transparan, dan akuntabel.¹⁰

Pasal 95 dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa DPRD Provinsi merupakan sebuah lembaga perwakilan rakyat di daerah Provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi.

Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa:

- 1) DPRD provinsi mempunyai fungsi:
 - a. Pembentukan Perda provinsi;
 - b. Anggaran; dan
 - c. Pengawasan.
- 2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah provinsi.¹¹
- 3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD provinsi menjaring aspirasi masyarakat.

Pelaksanaan fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPRD selaku pemegang kekuasaan membentuk peraturan daerah. Sedangkan fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh Gubernur. Dan fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan peraturan daerah dan APBD. Proses pembentukan perda tentulah tidak segampang yang dilihat. Banyak tahapan dan kriteria yang harus dilalui dan dipenuhi. Seperti diantaranya harus dilampirkan naskah akademik, yang merupakan media administrasi suatu perda.¹² Oleh karena dalam

⁸ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta : Sinar Grafika, 2007

⁹ *Ibid*

¹⁰ *Ibid* hal 43

¹¹ Undang-Undang no.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah,hal 103

¹² sumber tribunjambinews.com

pasal angka 2 Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau Pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹³

Jumlah peraturan daerah (perda) yang dihasilkan DPRD Provinsi pada Tahun 2019 sebanyak 14, menurun jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya, yaitu 16 perda. Dari 14 jumlah perda yang dihasilkan DPRD Provinsi NTB selama Tahun 2019, 3 diantaranya merupakan inisiatif dari DPRD. Organisasi masyarakat (ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).¹⁴

Ada beberapa permasalahan yang sering terjadi dalam pembentukan dan proses pembahasan peraturan daerah di DPRD PROVINSI NTB antara lain persepsi dan pemahaman yang berbeda antara Pemerintah Daerah dengan Anggota DPRD, keterbatasan Sumber Daya Manusia yang mempunyai keahlian dalam perancangan peraturan daerah dan keterbatasan anggaran.

Selain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terdapat peraturan lainnya yang mengatur mengenai Susunan DPRD yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD bahwa DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Dalam menyusun peraturan daerah, anggota DPRD perlu lebih berperan sebagai pembuat gagasan dan pembuat gagasan, tergantung pada posisinya sebagai politisi. Anggota DPRD tidak perlu memiliki komando teknis bahasa substantif dan bahasa hukum perda, karena bisa diserahkan kepada ahli di bidangnya masing-masing. Praktik kota seringkali menunjukkan bahwa anggota DPRD sibuk menyusun peraturan daerah, bahkan dalam peraturan yang sangat rinci dan substantif yang tidak didasarkan pada keahlian yang memadai. Pada akhirnya, orang-orang yang tidak memahami konten berdiskusi panjang, dan mereka tidak dapat menyelesaikannya dengan baik dan menghabiskan waktu.¹⁵

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada pendahuluan diatas, maka dapat diangkat permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pembentukan Peraturan Daerah ?
2. Bagaimanakah Mekanisme Penyusunan Peraturan Daerah ?

¹³ Firzhal Arzhi Jiwantara, *Kedudukan Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Dan Badan Kepegawaian Negara Dalam Perundangan-undangan Di Indonesia*, Jurnal Jatiswara, Vol.34 No.3 (2019) Hal 1 dan.2.

¹⁴<https://ntb.bps.go.id/publication/2020/09/30/2a3e335996bdd71bd1ad6fd7/statistik-politik-provinsi-nusa-tenggara-barat-2019.html>

¹⁵ Sadu Wasistiono, Yonata Wiyoso. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung: Fokusmedia, 2010, hal 57.

1.3. Tujuan Penulisan

Untuk mengetahui dan menganalisis eksistensi program legislasi peraturan daerah di DPRD NTB.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan Penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji Undang-undang. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.¹⁶ Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban).¹⁷ Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.¹⁸

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue aproach*).¹⁹ Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Sedangkan analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif lebih yakni mengungkap data (bahan hukum) sebanyak mungkin sehingga masalah yang diangkat lebih transparan. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk mengelaborasi data yang diperoleh secara komprehensif dan hasil deskripsi menjadi lebih akuntabel.

Penelitian yang dilakukan ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif.²⁰ Digunakan pendekatan kualitatif oleh penulis bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti.²¹ Penulis melakukan penelitian dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke - 11. (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009), hal. 13-14.

¹⁷ Hardijan Rusli, "Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?", *Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan*, Volume V No. 3 Tahun 2006, hal. 50.

¹⁸ Abdul Kadir Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet. 1. (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2004). hal.52

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Cet2. (Jakarta: Kencana. 2008). hal29

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), hal. 32.

²¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian.....Ibid.*

(*rechtsbeginselen*) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis.²²

Peneliti dalam penelitian ini adalah untuk membatasi ruang lingkup penelitian agar fokus pada topik yang spesifik dan mempermudah pelaksanaan penelitian. Dalam hal ini, penulis membatasi topik penelitian hanya pada Fungsi DPRD Provinsi NTB dalam menetapkan Peraturan Daerah dari tahun 2019-2020 saja.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pembentukan Peraturan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²³

Pembentukan peraturan daerah (perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. 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.²⁴

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dinas kelautan dan perikanan merupakan unsur pelaksana otonomi daerah, yang dibentuk berdasarkan desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah ini menggunakan asas-asas sebagai berikut:

²² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Ibid.* hal. 252.

²³ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 5-6

²⁴ Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Legislasi Volume 11 Nomor 4-Desember 2014. Hal.427

- a. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- c. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
- d. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bagir Manan di dalam Buku Hukum Administrasi Daerah karangan Ridwan mengatakan bahwa: Daerah otonom selaku lingkungan jabatan dilekati wewenang untuk mengatur (*regelen*) dan mengurus (*besturen*) urusan pemerintahan daerah atau urusan rumah tangga daerah (*huishouding*). Wewenang mengatur ada pada Pemerintahan Daerah (Pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislatif di daerah. Bentuk peraturan yang dibuat oleh Pemerintah daerah dan DPRD adalah Perda yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁵ Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan dalam bentuk antara lain peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan ketentuan daerah lainnya,²⁶ yang disebut dengan produk hukum daerah.

Undang-Undang Nomor: 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, dasar pemikiran dibentuknya Undang-Undang tersebut secara filosofis yaitu dalam rangka peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, kualitas penyelenggaraan pemerintahan sangat bergantung pada prinsip-prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik oleh instansi dan/atau pejabat pemerintah dalam menjalankan fungsinya dan sesuai dengan peraturan

²⁵ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Yogyakarta : FH.UII Press, 2009, Hal. 93

²⁶ Marisson, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Jakarta: Ramdina Prakasa, Hal. 194

perundang-undangan.²⁷

Produk hukum daerah adalah produk-produk hukum yang dihasilkan oleh daerah provinsi dan daerah kabupaten/ kota. Ditinjau dari sifatnya, produk hukum daerah dapat dibagi menjadi dua. *Pertama*, produk hukum daerah yang bersifat pengaturan. *Kedua*, produk hukum daerah yang bersifat penetapan.

Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan ada tiga macam: peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan peraturan bersama kepala daerah. Dalam praktiknya, peraturan daerah atau disingkat Perda dapat memiliki nama lain yang setara derajatnya, seperti Qanun di Aceh dan Perdasi di Papua. Sedangkan peraturan kepala daerah dapat berwujud peraturan gubernur, peraturan bupati, atau peraturan walikota. Adapun produk hukum daerah yang bersifat penetapan adalah keputusan kepala daerah dan penetapan kepala daerah.

Pembentukan peraturan daerah (perda), merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Peraturan Daerah yang merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/wali kota). Peraturan Daerah terdiri atas Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Di dalam Kamus Hukum pengertian peraturan daerah adalah "Peraturan daerah disingkat Perda, adalah segala bentuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah."²⁸

Sedangkan Rozali Abdullah mengatakan bahwa: "Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, untuk menyelenggarakan otonomi yang dimiliki oleh provinsi/ kabupaten/kota, serta tugas pembantuan. Perda pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah".²⁹

Berdasarkan Pasal 1 angka 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa "Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota". Dan dalam Pasal 1 angka (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dinyatakan bahwa: "Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah".³⁰

Dari penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah

²⁷ Firzhal Arzhi Jiwantara, Siti Hasanah, Lukman Program Studi Magister Hukum Pascasarjan Universitas Muhammadiyah Mataram, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perpektif Hukum Administrasi Di Indonesia*, Jurnal Indonesia Sosial Sains, Vol.3, No.2, Februari 2022, Hal.354.

²⁸ M. Marwan & Jimmy P, *Kamus Hukum*, Surabaya, Reality Publisher, 2009. hal. 506

²⁹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2005, hal. 131

³⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di propinsi maupun di kabupaten/kota dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan juga merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Sedangkan materi muatan peraturan daerah adalah materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik *legal drafting* atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara umum materi muatan peraturan daerah dikelompokkan menjadi ketentuan umum, materi pokok yang diatur, ketentuan pidana (jika diperlukan), ketentuan peralihan (jika diperlukan) dan ketentuan penutup. Materi muatan peraturan daerah dapat mengatur adanya ketentuan pidana. Namun, berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan pidana yang menjadi materi muatan peraturan daerah dibatasi, yakni hanya dapat mengatur ketentuan pidana berupa ancaman pidana paling lama 6 bulan kurungan penjara dan denda maksimal Rp. 50.000.000,00.

Sedangkan asas-asas dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, asas-asas yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan dibagi menjadi tiga bagian: 1) Asas-asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan; 2) Asas-asas yang dikandung dalam "materi muatan" peraturan perundang-undangan; dan 3) Asas lain baik yang berkaitan dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan maupun hierarkinya. Sebagaimana dijelaskan berikut ini:³¹

- a. Asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:
- b. Asas Kejelasan Tujuan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas (*motivering beginsel*) yang hendak dicapai (untuk apa dibuat peraturan perundang-undangan).

³¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007 hal 35

- c. Asas Kelembagaan Atau Organ Pembentuk Yang Tepat, adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang (baik di tingkat Pusat maupun Daerah). Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang. Kalau undang-undang/Perpu dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, kalau peraturan di bawahnya dapat dibatalkan oleh Mahkamah Agung.
- d. Asas Kesesuaian Antara Jenis Dan Materi Muatan, adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya. Jangan sampai materi muatan peraturan daerah untuk Undang-Undang atau sebaliknya.
- e. Asas Dapat Dilaksanakan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan keberlakuan atau dapat dilaksanakannya peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara sosiologis, filosofis, maupun yuridis.
- f. Asas Kedayagunaan Dan Kehasilgunaan (efisien dan efektif), adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan akan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara karena telah didukung oleh asas dapat dilaksanakan.
- g. Asas Kejelasan Rumusan, adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- h. Asas Keterbukaan, adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Asas yang dikandung dalam *materi muatan* peraturan perundang-undangan, meliputi :³²

- a. Asas Pengayoman, adalah bahwa setiap Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas Kemanusiaan, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-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 pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

³² *Ibid* hal 45

- 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.
- f. Asas Bhinneka Tunggal Ika, adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Asas Keadilan, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum Dan Pemerintahan, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas Ketertiban Dan Kepastian Hukum, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas Keseimbangan, Keserasian, Dan Keselarasan, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
- k. Asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan maupun hierarkinya,

Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas. Agar pembentukan perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh organ pembentuk perda adalah proses perencanaan, pada proses ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya.

Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan keberlakuan suatu perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis yang biasanya dituangkan dalam suatu penjelasan atau keterangan atau Naskah akademik, yang untuk selanjutnya dimuat dalam Program Pembentukan Daerah

Daerah/ Program Pembentukan Peraturan Daerah.³³

Walaupun tahapan maupun mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun berdasarkan pengalaman penulis dalam praktiknya, timbul berbagai permasalahan, diantaranya:

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

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka lebih lanjut akan diuraikan problematika dalam penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. 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.³⁴ Sebaliknya, jika perencanaan sebagai langkah awal manajemen bernilai strategis, besar harapan bahwa keseluruhan manajemen akan bernilai strategis. Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia.

Dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan telah ditetapkan tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan memenuhi aspek formal, pengabaian terhadap tahapan-tahapan yang telah ditetapkan dapat mengakibatkan suatu peraturan perundang-undangan cacat secara formil. Tahapan Perencanaan merupakan tahapan awal dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas 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.³⁵

³³ Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

³⁴ M. Solly Lubis, Suhaidi, Faisal Akbar Nasution, *Strategi Pendisiplinan Kembali Untuk Menanggulangi Kesemrawutan Dalam Kehidupan Nasional Dewasa Ini*, 2015, hal.67

³⁵ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.³⁶ 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.³⁷ 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.³⁸

Hal tersebut menegaskan pula bahwa Program Pembentukan Perda/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 otonomidaerah 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. Selain itu, Program Pembentukan Perda/Prolegda juga 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.³⁹ Dewasa ini tahu akan masa depannya (*predictable*) adalah kebutuhan bagi masyarakat modern. Karena itu, maka sebuah prolegda mempunyai arti yang sangat penting bagi pembentukan produk hukum daerah khususnya dan bagi pembangunan daerah umumnya.

Menurut Mahendra, terdapat beberapa alasan mengapa Prolegda diperlukan dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, yaitu:⁴⁰

- 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;

³⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁷ Yusdiyanto, *Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, 2015.

³⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Kementrian Hukum dan HAM RI, Media Pembinaan Hukum Nasional*, 2022

³⁹ Otong Rosadi, *Konstitusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia: Suatu Eksperimen yang Tidak Kunjung Selesai*, Universitas Ekasakti, Padang, 2015

⁴⁰ A.A Oka Mahendra, *Reformasi Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Departemen Hukum dan HAM, 2006

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

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

1. Mekanisme Penyusunan Perda

Mekanisme Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah oleh BAPEMPERDA DPRD secara rinci dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam beberapa ketentuan diatas disebutkan bahwa Program Pembentukan Peraturan Daerah dapat disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD.⁴¹

Dalam ketentuan Pasal 10 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 menentukan bahwa penyusunan peraturan daerah melalui prolegda di lingkungan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:⁴²

1. Kepala daerah memerintahkan pimpinan SKPD menyusun Prolegda di lingkungan pemerintah daerah.
2. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda.
3. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD Provinsi dan APBD kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam Pasal 11 dan Pasal 12 ditentukan penyusunan prolegda di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh biro hukum Provinsi atau bagian hukum kabupaten /kota, yang dapat mengikutsertakan instansi vertikal, apabila sesuai dengan kewenangan, materi muatan, atau kebutuhan dalam pengaturan, dan selanjutnya oleh biro hukum pada Provinsi atau bagian hukum pada kabupaten/kota, hasil tersebut disampaikan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah, untuk diteruskan kepada badan Pembentukan Daerah atau badan pembentukan peraturan daerah melalui pimpinan DPRD.⁴³

Demikian juga dengan penyusunan pembentukan peraturan daerah di lingkungan DPRD diatur dalam Pasal 13 yang menyebutkan:

⁴¹ Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁴² Permendagri Nomor 1 Tahun 2014

⁴³ Victor. M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal.27

1. Balegda menyusun Prolegda di lingkungan DPRD.
2. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda.
3. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD Provinsi dan APBD kabupaten/kota.

Dalam Pasal 14 disebutkan prolegda antara pemerintah daerah dan BAPEMPERDA DPRD dikoordinasikan oleh DPRD melalui Balegda, dan hasil penyusunan tersebut disepakati menjadi prolegda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD untuk ditetapkan dengan keputusan DPRD. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah menurut Pasal 239 ayat (7) dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar program pembentukan peraturan daerah karena alasan:⁴⁴

- 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.

4. KESIMPULAN

Pembentukan peraturan daerah (perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. 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. Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan ada tiga macam: peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan peraturan bersama kepala daerah. Sedangkan asas-asas dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, asas-asas yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan dibagi menjadi tiga bagian: 1) Asas-asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-

⁴⁴ Atma Hajri, W., & Rahdiansyah, R. (2018). *Pengujian Peraturan Perundang- Undangan Di Indonesia: Persoalan Dan Jalan Keluarnya*. UIR Law Review, 2(01), hal.36

undangan; 2) Asas-asas yang dikandung dalam “materi muatan” peraturan perundang-undangan; dan 3) Asas lain baik yang berkaitan dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan maupun hierarkinya.

Mekanisme Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah oleh BAPEMPERDA DPRD secara rinci dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam beberapa ketentuan di atas disebutkan bahwa Program Pembentukan Peraturan Daerah dapat disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta, Raja Grafindo Persada. 2005.
- Andriansyah, *Manajemen Hukum dalam Kajian dan Teori*. Jakarta Pusat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Prof. Dr Moestopo Beragama. 2015.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Kementrian Hukum dan HAM RI, Media Pembinaan Hukum Nasional*, 2022.
- Brugink, J.H., *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti. 1996.
- Mahendra, A.A Oka, *Reformasi Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Departemen Hukum dan HAM. 2006.
- Marisson, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Jakarta: Ramdina Prakasa.
- Marwan, M. & Jimmy P, *Kamus Hukum*, Surabaya, Reality Publisher. 2009.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*. Cet2. Jakarta: Kencana. 2008.
- Muhammad, Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*.Cet. 1. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2004.
- Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007,
- Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, Yogyakarta : FH.UII Press. 2009.
- Sabarno, Hari, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika. 2007.
- Sholikin. M. Nur, *Awasi Peraturan Daerah, Berdayakan Daerah-Seri Panduan Pemantauan Legislasi Daerah*, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta. 2009.
- Situmorang, Victor. M., *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika. 1994.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press. 1986.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke - 11. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada. 2009.
- Wasistiono, Sadu, Yonata Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung: Fokusmedia. 2010.
- Yusdiyanto, *Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, 2015.

Jurnal

- Atma Hajri, W., & Rahdiansyah, R. *Pengujian Peraturan Perundang- Undangan DiIndonesia: Persoalan Dan Jalan Keluarnya*. UIR Law Review, 2 No. 1. (2018).
- Firzhal Arzhi Jiwantara, Siti Hasanah, Lukman Program Studi Magister Hukum Pascasarjan Universitas Muhammadiyah Mataram, *Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perpektif Hukum Administrasi Di Indonesia* , Jurnal Indonesia Sosial Sains 3, No.2 (2022).
- Firzhal Arzhi Jiwantara, *Kedudukan Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Dan Badan Kepegawaian Negara Dalam Perundangan-undangan Di Indonesia*, Jurnal Jatiswara, 34 No.3 (2019).
- Masitah, Siti, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Legislasi 11 No 4 (2014).
- Otong Rosadi, *Konstitusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia: Suatu Eksperimen yang Tidak Kunjung Selesai*, Universitas Ekasakti, Padang, (2015).

Website

Tempo.co. terbitan Senin, tanggal 20 April 2020, tribunjambinews.com.

<https://ntb.bps.go.id/publication/2020/09/30/2a3e335996bdd71bd1ad6fd7/statistik-politik-provinsi-nusa-tenggara-barat-2019.html>

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah .
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.