



Recht Studiosum Law Review

Journal homepage: <https://talenta.usu.ac.id/rslr>



Peran DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Demokratis

Muh Farhan Arfandy^{*1} 

¹Universitas Indonesia, Jakarta, 10430, Indonesia

*Corresponding Author: Muhfarhanarfandy@gmail.com

ARTICLE INFO

Article history:

Received 17 Maret 2024

Revised 25 Maret 2024

Accepted 19 May 2024

Available online

<https://talenta.usu.ac.id/rslr>

E-ISSN: 2961-7812

P-ISSN: 2985-9867

How to cite:

Arfandy, M. F. (2024). Peran DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Demokratis. *Recht Studiosum Law Review*. 3(1). 37-49.

ABSTRACT

The formation of Regional Regulations by the Regional House of Representatives is often considered problematic by a lot of problem, which is of problems ranging from unclear regulations regarding the formation of regional legal products, to the problem of community participation which is considered lacking, causing problems that the regional regulations are not democratic considering that the State of Indonesia is a country that adheres to a democratic system. The formulation of the problem from this research are: What is the Process of Formation of Regional Regulations by the Regional Government? and; What Are the Obstacles Experienced by Regional House of Representatives in the Process of Forming Regional Legal Products? The research method used is a normative method using a conceptual approach and a statutory approach. The conclusions of this study are The principle of democracy has been applied in the process of forming regional regulations at the stage of the proposed regional regulation and the process of making a statutory regulation which is carried out in an integrated, planned, and systematic way. and; Obstacles that have been found in the process of forming regional legal products, especially in Regional Regulations, namely the existence of interrelated legal factors, both in the field of human resources, facilities & infrastructure, legal material factors and also influencing factors in society.

Keyword: Regional Government, Regional Regulations, Regional House of Representatives, Democratic

ABSTRAK

Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD seringkali dianggap bermasalah oleh sejumlah pihak, baik itu pihak dari luar maupun pihak dari dalam DPRD itu sendiri, sejumlah masalah mulai dari pengaturan yang belum jelas mengenai pembentukan produk hukum daerah, hingga permasalahan partisipasi masyarakat yang dianggap menimbulkan permasalahan dalam peraturan daerah tersebut yang tidak demokratis mengingat Negara Indonesia merupakan Negara yang menganut sistem demokrasi. Rumusan Masalah dari penelitian ini adalah: Bagaimana Proses Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah? dan; Apa Kendala yang Dialami oleh DPRD dalam Proses Pembentukan Produk Hukum Daerah?. Metode Penelitian yang digunakan adalah metode normatif dengan menggunakan pendekatan konsep dan pendekatan peraturan perundang-undangan. Adapun kesimpulan dari penelitian ini adalah asas demokrasi telah diterapkan dalam proses pembentukan peraturan daerah pada tahapan usulan ranperda dan proses pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara terpadu, terencana, dan sistematis. dan; Kendala-kendala yang telah ditemukan dalam proses pembentukan produk hukum daerah terkhusus pada Peraturan Daerah yaitu adanya faktor-faktor hukum yang saling berhubungan, baik bidang sumber daya manusia, bidang sarana & pra-sarana, faktor bahan hukumnya dan faktor pengaruh dalam masyarakat.

Kata Kunci: Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah, DPRD, Demokratis



This work licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).
[10.32734/rslr.v3i1.15913](https://doi.org/10.32734/rslr.v3i1.15913)

1. Pendahuluan

Dalam pelaksanaan kewenangan suatu pemerintahan daerah, yaitu untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahannya, sumber dari lahirnya suatu kewenangan menjadi suatu poin yang penting, mengingat bahwa daerah dalam konstruksi negara kesatuan pada prinsipnya pelaksanaan suatu pemerintahan daerah tidak boleh berlawanan dengan pemerintah pusat.¹ Didalam menjalankan suatu pemerintahan daerah, kita dapat mengetahui bahwa terdapat asas kebebasan bertindak atau yang biasa disebut sebagai *Freies Ermessen* bagi suatu pemerintah daerah dalam berbagai macam jenis perbuatan. Tujuan primer dari pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut yaitu untuk memperlancar tugas-tugas yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengimplementasikan dari visi-misi dan strategi yang telah diusung oleh pemerintah daerah tersebut, dimana salah satu aspek dari asas kebebasan bertindak adalah kebebasan bertindak di bidang hukum.²

Negara Indonesia yang menjadikan Pancasila dan UUD NRI 1945 sebagai dasar dari semua aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan/kerakyatan, kenegaraan, dan kebangsaan termasuk juga pada pemerintahannya, semuanya harus berdasar oleh hukum, dimana untuk mewujudkan dan melaksanakan Negara Hukum, memerlukan sebuah tatanan yang tersistematis dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib atas suatu pembentukan peraturan perundang-undangan harus direncanakan mulai dari saat tahapan perencanaan hingga pada pengesahan undang-undangnya. Untuk dapat membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik, harus memerlukan berbagai macam persyaratan yang memiliki kaitan dengan sistem, tata cara pembahasan dan penyiapan, asas, dan teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.³

Secara historis, ketatanegaraan Indonesia menyebutkan bahwa konstruksi dari sistem pemerintahan daerah menjadi suatu isu yang terus-menerus mengalami dinamika dan perkembangan seiring berkembangnya zaman. Salah satu contohnya dapat dilihat pada amandemen Konstitusi Negara Indonesia yaitu Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dimana ketentuan tentang suatu pemerintahan di daerah mengalami perubahan yang signifikan, dimana sebelum amandemen UUD 1945, pengaturan tentang pemerintahan di daerah hanya terdapat dalam satu pasal saja, yaitu terdapat dalam Pasal 18, sedangkan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, pengaturan tentang pemerintahan di daerah telah berubah menjadi 3 (tiga) pasal dengan jumlah total 11 (sebelas) ayat.

Meskipun secara konsep bahwa prinsip otonomi daerah yang menekankan pada kebebasan kepada suatu daerah didalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya, namun demikian bahwa otonomi daerah tidak dapat pula diartikan sebagai suatu kemerdekaan baru atau kebebasan penuh secara absolut (*absolute onafhankelijkheid*) didalam menjalankan suatu hak serta fungsi otonomi daerah menurut kehendak dan keinginannya sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional dalam hal ini kepentingan pemerintah pusat secara keseluruhan.⁴ Sulit dipungkiri bahwa penggunaan suatu asas kebebasan bertindak yang dianggap berlebihan dapat membawa pada dampak negatif dimana yang ditakutkan bahwa pemerintah tersebut cenderung dapat lebih menggunakan kekuasaan yang dimilikinya dalam menjalankan tugasnya, dan pada giliran tertentu juga dapat terseret terjebak pada suatu kondisi Negara kekuasaan (*machtsstaat*).

Oleh karena itu, untuk mengeliminasi dan mencegah tindakan pemerintah daerah dalam menjalankan kekuasaannya (*political will*), supaya tidak terjebak dalam kategori Negara kekuasaan (*machtsstaat*), maka seharusnya tindakan seperti itu harus dikemas dalam bentuk sebuah produk hukum berupa peraturan daerah, yang pada gilirannya dapat dikategorikan menjadi Negara hukum (*rechtsstaat*). Adapun Dampak lain dari suatu penggunaan kekuasaan yang dianggap berlebihan oleh pemerintahan daerah, didalam menyelenggarakan tugasnya juga dapat melahirkan tindakan-tindakan yang cenderung negatif, antara lain ialah tindakan yang tidak sesuai dengan kaidah hukum (*on rechtsmatige overheidsdaad*), tidak bersendikan sebuah kewenangan/wewenang (*on bevoegdheid*), bertindak secara sewenang-wenang (*willekeur*),

¹ Dian Agung Wicaksono dan Faiz Rahman. (2020). Penafsiran terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan melalui Pembentukan Peraturan Daerah. Jurnal Negara Hukum, 11(2), hal. 232

² I Gusti Ayu Bunga Dwi Utami, I ketut Sudiarta. (2019). Fungsi Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Bali Terhadap Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jurnal Ilmu Hukum Universitas Udayana, 7(4), hal. 12.

³ Dadang Suwenda. (2017). Peningkatan Fungsi DPRD Dalam Penyusunan PERDA yang Responsif. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. hal. 46.

⁴ I Wayan Arthanaya. (2011). Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jurnal Kertha Wicaksana 17(2). hal. 178.

menyalahgunakan suatu kewenangan/wewenang (*detournement de pouvoir*), serta melampaui batas kewenangan/wewenang (*ultra vires*).

Pemerintah daerah yang demokratis bisa dikaji dari dua aspek, yaitu aspek tatanan prosesnya serta aspek tatanan substansinya.⁵ Penyelenggaraan pemerintah daerah dapat dikatakan demokratis secara proses, jika pemerintah daerah tersebut telah mampu membuka sebuah ruang bagi keterlibatan/keikutsertaan masyarakat dalam segala perbuatan maupun pengkritisan terhadap sebuah kebijakan daerah yang akan dilaksanakan. Kemudian, pada penyelenggaraan suatu pemerintahan di daerah, dapat dikatakan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut demokratis secara substansial jika kebijakan-kebijakan suatu daerah yang dibuat oleh para pemangku kekuasaan daerah telah mencerminkan aspirasi masyarakat di daerah tersebut.

Pembangunan hukum di suatu pemerintahan daerah akan diarahkan pada tercapainya suatu sistem hukum yang baik dan juga bersifat dinamis, dimana dalam rangka mewujudkan negara hukum, serta untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang jujur dan juga demokratis.⁶ Eksistensi Peraturan Daerah dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari prinsip desentralisasi yang juga dikenal sebagai otonomi daerah. Perda ialah suatu produk hukum yang dihasilkan oleh rakyat atau *legislatif rule*, dimana fungsi legislasi sebagai amanat dari undang-undang yang harus dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diwujudkan bersama Kepala Daerah baik itu di Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota.⁷ Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Perda dapat terlihat dari terlaksana atau tidaknya hak inisiatif DPRD dan hak mengadakan perubahan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda).

Dalam hal tertib administrasi dan peningkatan kualitas pelaksanaan Program Pembentukan Peraturan Daerah perlu untuk menyusun prosedur yang terarah, terkoordinasi, terencana dan terpadu dalam Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan serta Pengambilan Kebijakan Atas Perda dalam Lingkungan DPRD. Dalam Pelaksanaan Pembentukan Perda, pedoman yang digunakan ialah UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perpres No 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU No 12 Tahun 2011, Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, serta UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, terkhusus pada Pasal 243 ayat (3) yang merupakan pengaturan mengenai tata cara dalam pemberian nomor register Perda yang merupakan salah satu bagian daripada pembentukan produk hukum daerah dan juga perkembangan peraturan perundang-undangan tentang produk hukum dalam daerah.⁸ Dimana Paradigma mengenai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada saat ini yaitu dimana DPRD adalah sebagai perwakilan rakyat di daerah yang memiliki kedudukan menjadi salah satu unsur penyelenggara suatu Pemerintahan Daerah, karena hal tersebut pula anggota DPRD dapat dikatakan sebagai pimpinan/pejabat Daerah.

Dari beberapa ketentuan yang telah disebutkan, tidak diatur secara tegas dan rinci mengenai Prosedur pembentukan Peraturan Daerah di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dimana secara teknis juga mengatur tahapan serta bentuk ketetapan, terkhusus pada saat pembahasan mengenai rancangan Perda sampai saat proses pengesahannya.⁹ Hal tersebut juga kerap menimbulkan dampak yang negatif dari terjadinya ketidakjelasan dalam tahapan, dan berujung pada perdebatan yang diluar konteks materi Rancangan Perda yang dibahas tersebut. Adapun, Tata Tertib DPRD tidak dapat dijadikan sebagai acuan untuk menyelesaikan masalah perbedaan penafsiran, cara pikir, serta pendirian atas pendapat tiap anggota DPRD.

Walaupun dalam Tata Tertib DPRD terdapat juga beberapa pengaturan, baik itu mengenai tata cara persidangan, tentang rapat, pengambilan keputusan, serta tentang tata cara pembentukan Perda itu sendiri, tetapi pada realita dapat dilihat bahwa hampir seluruh tata tertib tersebut disusun sebelum terbitnya Perpres No 87 Tahun 2014 tentang Aturan Pelaksanaan UU No 12 Tahun 2011. Berangkat dari permasalahan tersebut, dapat disusun suatu pedoman yang mengatur secara tegas dan rinci serta dapat dijadikan sebagai landasan

⁵ *Ibid.*

⁶ Sugeng Santoso. (2014). Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Era Demokrasi. Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum. 8(2). hal. 18.

⁷ Ipik Permana dan Warsudi. (2021). Evaluasi Kinerja DPRD Dalam Pembuatan Peraturan Daerah (Studi Tentang Pembuatan Peraturan Daerah Di DPRD Kabupaten Brebes Periode 2014-2019). Jurnal Ilmiah Publika. 9(1). hal. 113.

⁸ *Ibid.*

⁹ Murhani, Suriansyah. (2008). Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah. Yogyakarta: Laksbang Mediatama. hal. 69.

prosedur didalam menyusun Perda terkhusus dalam lingkungan DPRD. Secara umum, Ruang lingkup dalam pembentukan Peraturan Daerah dalam lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) termasuk pada tahapan perencanaan, penyusunan, tahapan pembahasan, serta tahapan sosialisasi/penyebarluasan.¹⁰ Setiap regulasi, termasuk Peraturan Daerah, harus memiliki dampak positif bagi masyarakat. Dampak positif tersebut hanya dapat terwujud jika isi dari Perda sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan. Perda yang menimbulkan kecemasan dan beban bagi masyarakat tentu tidak akan memberikan manfaat, padahal produk hukum seharusnya mampu memberikan kebahagiaan kepada mayoritas masyarakat.

Dalam pembahasan kali ini, tidak akan merincikan prosedur pembinaan, baik itu dalam bentuk fasilitasi dan evaluasi atas Rancangan Peraturan Daerah, Prosedur penetapannya, serta prosedur pengesahannya, dimana Pembahasan kali ini hanya membatasi pada ruang lingkup yang berkaitan dengan pelaksanaan pembentukan peraturan daerah dalam lingkup DPRD.¹¹ Walaupun rincian prosedur tersebut tidak baku, tapi tetap dapat dijadikan sebagai acuan dalam penyusunan prosedur yang baku di tiap DPRD di seluruh Kabupaten/Kota supaya dapat tercipta kepastian terhadap prosedur pembentukan perda. Sebagai salah satu dari unsur lembaga Pemerintahan di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai suatu tanggung jawab yang setara dengan Pemerintah Daerah dalam rangka menjalankan serta menjaga roda penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. DPRD merupakan rekan atau mitra kerja serta dalam struktur bagan yang horizontal dengan Pemerintah Daerah/Kepala Daerah.

Keberadaan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di satu sisi dapat menciptakan peluang yang besar terhadap pemerintah daerah dalam inovasi yang kemudian dikemas dalam bentuk peraturan daerah, tapi di sisi lain dalam menggunakan asas kebebasan secara berlebihan dapat membawa pemerintah daerah terjebak dalam suatu kondisi yang kontra produktif atau *negative*, dimana pada gilirannya akan menciptakan produk hukum yang akan berdampak pada cacat hukum. Produk hukum daerah tersebut dapat berupa suatu keputusan pemerintah daerah ataupun peraturan daerah. Dengan demikian, keberadaan dari asas kebebasan bertindak terhadap sistem pemerintahan daerah bersifat dilematis, yaitu dalam satu sisi bisa bersifat positif untuk mencegah kekosongan produk hukum daerah, namun di sisi lain bisa juga bersifat negatif, dalam hal ini yaitu menghasilkan produk hukum yang cacat hukum.¹² Berhubungan dengan pembahasan tersebut, untuk mencegah agar produk hukum daerah, baik itu dalam bentuk keputusan pemerintah daerah ataupun peraturan daerah, tidak terjebak lagi menjadi produk hukum yang bersifat cacat hukum, setiap pembentukan produk hukum daerah seharusnya selalu memperhatikan konsep Negara hukum, asas demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, serta asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

2. Metode

Adapun metode penelitian yang akan digunakan dalam pembahasan kali ini akan menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan antara lain:

- 1.) Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), Merupakan suatu pendekatan yang berasal dari pandangan-pandangan dan prinsip-prinsip yang berkembang di dalam bidang ilmu hukum. Dengan mengkaji pandangan-pandangan dan prinsip-prinsip dalam ilmu hukum, peneliti akan mengidentifikasi gagasan-gagasan yang menghasilkan pemahaman tentang hukum, konsep-konsep hukum, dan prinsip-prinsip hukum yang relevan dengan isu yang sedang dihadapi
- 2.) Pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*), yang merupakan pendekatan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dibahas.

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen, yang merupakan teknik yang digunakan untuk memperoleh data atau informasi yang relevan dengan masalah yang sedang diteliti. Metode analisis yang digunakan adalah pendekatan kualitatif, yang tidak bergantung pada angka tetapi lebih fokus pada peraturan perundang-undangan, pandangan ahli, dan pendapat yang berkaitan dengan masalah

¹⁰ Ibid.

¹¹ Andi Tenri Angki Nazaruddin. (2017). Pembentukan Peraturan Daerah Yang Demokratis Oleh Pemerintah Daerah. Jurnal Ecosystem 17(3), hal. 873.

¹² Ibid.

penelitian.¹³ Penulis menggunakan metode analisis deduktif untuk menarik kesimpulan, yang melibatkan perbandingan dan analisis data umum dengan data yang ditemukan secara khusus dalam lapangan penelitian. Kesimpulan dan saran diambil dari proses analisis tersebut.¹⁴

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Perda dalam sistem hukum indonesia

Peraturan Daerah (Perda) memiliki posisi strategis yang didasari oleh landasan konstitusional yang jelas, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Perda memiliki beberapa peran yang penting. Pertama, sebagai alat kebijakan untuk menjalankan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan UUD RI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Kedua, Perda bertindak sebagai wadah untuk mengakomodasi kekhasan dan keragaman setiap daerah, serta sebagai saluran untuk menyampaikan aspirasi masyarakat setempat. Namun, regulasinya tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Fungsi ketiga Perda adalah sebagai alat untuk pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah. Selain itu, Perda juga berfungsi sebagai peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Meskipun memiliki peran yang berbeda, Perda memiliki fungsi yang serupa dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Bagir Manan menyatakan bahwa fungsi peraturan perundang-undangan dapat diklasifikasikan menjadi dua kelompok utama, yakni:¹⁵

1. Fungsi Internal: mengacu pada peran regulasi dalam kerangka sistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap struktur norma hukum secara internal. Peraturan perundang-undangan berperan dalam penciptaan hukum, pembaharuan hukum, integrasi pluralisme hukum, dan memberikan kepastian hukum. Beberapa fungsi internal dari peraturan perundang-undangan meliputi: a. Fungsi penciptaan hukum; b. Fungsi pembaharuan hukum; c. Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum; d. Fungsi kepastian hukum.
2. Fungsi Eksternal: merujuk pada hubungan peraturan perundang-undangan dengan konteks tempat di mana mereka diterapkan. Fungsi eksternal ini dapat dianggap sebagai fungsi sosial hukum, yang mencakup peran dalam perubahan, stabilisasi, dan kemudahan hukum. Oleh karena itu, fungsi ini juga dapat berlaku pada hukum adat, hukum kebiasaan, atau hukum yurisprudensi. Di Indonesia, peraturan perundang-undangan cenderung memainkan peran utama dalam fungsi sosial ini, seiring dengan pertimbangan yang telah disebutkan sebelumnya. Fungsi sosial ini dapat dibagi menjadi: a. Fungsi perubahan; b. Fungsi stabilisasi; c. Fungsi kemudahan

Kelahiran sebuah Perda merupakan inisiatif dari pemerintah daerah untuk mengelola otonomi daerah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014. Ini bertujuan untuk menetapkan kerangka hukum yang mengatur aktivitas masyarakat sehingga tidak berjalan tanpa batas. Pembatasan ini bukan untuk memberlakukan tindakan represif yang melanggar hak asasi manusia, tetapi lebih sebagai upaya untuk memberikan kepastian hukum kepada penduduknya, sehingga mereka merasa didukung, dilindungi, dan dipertimbangkan keberadaannya.

Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menjelaskan mengenai struktur dan tingkatan Peraturan Perundang-undangan yang terdiri atas:

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

¹³ Peter Mahmud Marzuki. (2016). Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hal. 29.

¹⁴ Muhaimin. (2020). Metode Penelitian Hukum. Mataram: Mataram University Press, hal. 68.

¹⁵ Bagir Manan. (2002). Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UIL, hal. 47

Perda merupakan bentuk peraturan hukum yang terletak pada tingkat terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Perda memiliki cakupan materi yang paling luas dan memiliki keterbatasan fleksibilitas karena harus selaras dengan peraturan yang berada di atasnya. Konsep ini dapat diinterpretasikan melalui pendekatan *Stufenbaudes Recht* yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen, yang menyatakan bahwa hukum positif (peraturan) terstruktur secara bertingkat dan hierarkis, dengan peraturan yang lebih rendah berasal dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yang dikenal dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*.

Dalam pandangan yang lain juga dapat dilihat bahwa Perda dianggap sebagai peraturan yang mencerminkan nilai-nilai yang terkandung di dalam masyarakat suatu daerah. Karena, memungkinkan materi muatan dari suatu Perda yang mengakomodasi terhadap kondisi kepentingan lokal suatu daerah tersebut, tanpa menyampingkan ciri-ciri dari hukum Indonesia, yaitu:

- a. Adanya unsur perintah
- b. Adanya unsur larangan
- c. Adanya unsur kebolehan
- d. Adanya sanksi yang tegas
- e. Perintah dan larangan yang harus ditaati.

Ciri-ciri dari hukum di atas juga sesuai dengan yang disampaikan oleh John Austin mengenai *the comment theory of law* yang intisari ajarannya menyebutkan bahwa hukum merupakan “perintah dan sekali lagi perintah”, dimana artinya hukum tersebut merupakan perintah dari organ/badan yang memiliki otoritas membentuk hukum, perintah tersebut kemudian ditegakkan dengan sanksi. Harus diakui bahwa memang teori perintah tersebut banyak mengandung kelemahan, diantaranya ialah jika hukum merupakan perintah, maka seharusnya hukum tidak berlaku bagi pembentuk hukum, dimana kenyataannya undang-undang juga mengikat bagi pembentuk undang-undang. Namun, terlepas dari kelemahan-kelemahannya, teori perintah tersebut telah memberikan pemahaman terhadap sebagai norma yang memiliki daya kekuatan yang dapat dipaksakan berlakunya oleh alat perlengkapan negara yang memang ditugaskan untuk menjaga pentaatan tersebut.

Sebagai bagian dalam sistem hukum yang berlaku di Indonesia, seharusnya Peraturan Daerah (Perda) harus dapat mencerminkan satu kekuatan hukum yang sejalan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sekaligus juga sebagai pengawal dari keberadaan Indonesia sebagai Negara Hukum, walaupun tumbuh dan berlaku dalam suatu daerah yang otonom. Sistem merupakan suatu kebulatan atau keseluruhan yang terorganisasi dan kompleks, dimana suatu himpunan atau perpaduan hal-hal/bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks. Daerah yang merupakan bagian dari wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang menganut sistem Negara Hukum (*Rechtsaat*), maka sangat diperlukan adanya produk hukum daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Peraturan Daerah (Perda) merupakan suatu instrument yang sangat penting didalam mengelola suatu pemerintahan daerah dalam rangka mengatur berbagai aspek yang dikelola. Keberadaan dari suatu Peraturan Daerah sangatlah penting sebagai penentuan dalam arah suatu pembangunan yang diselenggarakan juga dengan ciri khas suatu daerah, serta segala sumber daya yang dimilikinya. Pembentukan suatu Peraturan Daerah juga merupakan semangat dalam implementasi dari Otonomi Daerah

3.2 Proses pembentukan peraturan daerah oleh pemerintah daerah

Pembahasan kali ini membahas mengenai perencanaan pembentukan peraturan daerah dalam lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dilaksanakan dalam aspek Propemperda. Sebelum itu, kita harus memahami konteks dari suatu pelaksanaan sebuah kewenangan dari pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerahnya, dimana sumber kewenangan merupakan salah satu poin pentingnya. Adapun dalam konteks Negara Indonesia sebagai negara hukum, dimana sumber kewenangan pemerintahannya haruslah berdasarkan hukum, dimana secara kontekstual berasal dari sebuah peraturan perundang-undangan, baik itu melalui atribusi, delegasi, maupun mandat.¹⁶ Ketiga cara tersebut secara singkat diuraikan sebagai berikut:¹⁷

¹⁶ Aminuddin Ilmar. (2014). Hukum Tata Pemerintahan. Jakarta: Kencana, hal. 111.

¹⁷ Ali Marwan HSB, Elynn Martha Julianthy. (2018). Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jurnal Legislasi Indonesia. 15(2), hal. 4.

1. *Atribusi*, yang merupakan pemberian suatu kewenangan pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
2. *Delegasi*, yang merupakan pelimpahan suatu kewenangan pemerintahan dari satu lembaga pemerintahan, kepada lembaga pemerintahan lainnya;
3. *Mandat*, yang merupakan suatu peristiwa ketika organ pemerintahan mengizinkan suatu kewenangannya tersebut akan dijalankan oleh organ lain atas nama organ tersebut.

Tata cara pembentukan suatu Peraturan daerah yang dilakukan oleh DPRD bersama dengan kepala daerah harus mengacu kepada beberapa peraturan perundang-undangan terkait, dimana disebutkan oleh Michael A. Pangemanan sebagai perencanaan Program pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Provinsi dan juga Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang penyusunannya dilakukan secara terencana, tersistematis, dan terpadu, yaitu:¹⁸

1. UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta UU No 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas UU No 12 Tahun 2011.
2. UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Perpres No 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.
4. Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, serta Permendagri No 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Permendagri No 80 Tahun 2015.

Kemudian, Tujuan dari penyusunan suatu prosedur pembentukan peraturan daerah/perda, terkhusus di lingkungan DPRD adalah:¹⁹

- a) Terciptanya prosedur yang memiliki arah yang jelas, dan terencana
- b) Pembentukan perda yang terpadu, dan terkoordinasi sebagai bagian dari pembangunan hukum di daerah;
- c) Memberikan dasar dalam pelaksanaan suatu pekerjaan untuk mempermudah suatu pekerjaan bagi Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPRD), sekretariat DPRD, ataupun pemerintah daerah.
- d) Terbentuknya peraturan daerah sebagai dasar dan perekat dalam bidang pembangunan lainnya, serta untuk mengimplementasikan fungsi hukum untuk menjadi sarana rekayasa pembangunan, instrumen pencegahan, serta;
- e) Penyelesaian sengketa serta pengaturan perilaku secara terintegrasi dan juga terpadu.

Pembuatan peraturan daerah, seperti yang dijelaskan dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah proses pembuatan aturan hukum yang melibatkan langkah-langkah perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam proses pembentukan peraturan daerah, ada serangkaian tahapan yang harus diikuti. Sebelum peraturan daerah disusun, terdapat tahap perencanaan yang melibatkan penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Menurut Pasal 1 ayat 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Prolegda didefinisikan sebagai suatu instrumen perencanaan yang mengatur program pembentukan undang-undang secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Lebih lanjut, dalam merencanakan penyusunan Propemperda yang sesuai dengan Pasal 239 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, harus memenuhi beberapa kriteria/tahapan. Yang pertama, Pengajuan judul Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) harus disertai dengan analisa dasar regulasi, meliputi:²⁰ Landasan hukum dimana ranperda yang diusulkan tersebut harus memiliki landasan hukum kuat yang memiliki kaitan dengan esensi atau materi yang diatur sehingga dapat terbentuk; Kebutuhan dimana usulan ranperda tersebut apakah sudah didasarkan pada sebuah perencanaan pembangunan (dalam hal ini RPJMD dan RKPD), selain hal itu juga apakah Ranperda tersebut telah dibentuk dalam rangka mengatasi sebuah permasalahan dan pembentukan ranperda tersebut juga merupakan alternatif terakhir untuk mengatasi suatu permasalahan tersebut.; Potensi beban dan manfaat dimana usulan ranperda tersebut apakah memiliki

¹⁸ Michael A. Pangemanan. (2016). Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah. *Lex Privatum*. 4(8), hal. 24-33.

¹⁹ Thomy Loda. (2019). Kinerja DPRD dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi di Kabupaten Halahera Barat. *Jurnal Eksekutif*. 3(3), hal. 6.

²⁰ Ibid.

potensi untuk memberikan manfaat bagi penyelenggaraan pemerintahan dan juga masyarakat, serta tidak memiliki dampak negatif kepada pelaksanaan pemerintahan dan juga masyarakat.

Dalam tahapan perencanaan dan perancangan produk hukum daerah terkhusus pada peraturan daerah tidak didahului dengan suatu penelitian untuk menemukan suatu permasalahan apa yang seharusnya diatur. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui anggota-anggotanya hanya mengamati dari sudut pandang eksternal/ dari luar saja suatu masalah serta isu-isu yang telah berkembang dalam suatu kondisi sosial warga masyarakat dan kemudian merumuskan sendiri sebuah peraturan seperti apa yang seharusnya dihasilkan dengan disertai penjelasan atau keterangan yang nantinya akan menjadi dasar didalam membentuk suatu peraturan daerah (perda). Penelitian/riset terhadap suatu permasalahan yang akan muncul juga perlu untuk dilakukan dengan melalui mekanisme seperti halnya rapat dengar pendapat umum, seminar, kunjungan kerja, diskusi akbar ataupun lokakarya untuk dapat menemukan perumusan yang baik didalam merencanakan dan merancang suatu produk hukum daerah dalam hal ini ialah peraturan daerah.

Kemudian, setelah tahapan perencanaan Propemperda tersebut telah terlaksana, masuk kepada tahapan Penyusunan yang sesuai dengan Pasal 240 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Penyusunan Perda tersebut dilakukan berdasarkan pada Propemperda. Pada tahapan Penyusunan Perda, Bapemperda melakukan Koordinasi dengan Pimpinan dalam rangka melaksanakan rapat penyusunan Rancangan Peraturan Daerah bersama komisi sesuai dengan Propemperda yang telah ditetapkan. Bapemperda dalam tahapan penyusunan Perda memiliki peran yang krusial karena dari awal Bapemperda memiliki beberapa kewenangan yang besar dalam penyusunan perda tersebut, dimana Bapemperda bersama dengan Pimpinan komisi serta anggota Pengusul Rancangan Peraturan Daerah dalam tahapan penetapan Judul ranperda tersebut saling berkoordinasi mengenai urgensi dari ranperda tersebut, serta Bapemperda juga dapat melakukan Kunjungan kerja ke daerah-daerah lain serta melakukan konsultasi untuk mendapatkan masukan-masukan yang berkaitan dengan pelaksanaan dari sebuah aturan yang setingkat ataupun aturan yang lebih tinggi.²¹ Bapemperda dalam tahapan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah memiliki peran mulai dari koordinasi awal penyusunan Ranperda, sampai kepada Rapat Paripurna Internal dalam rangka penetapan Ranperda Inisiatif, dimana dalam Rapat Paripurna tersebut Bapemperda menyampaikan hasil pekerjaan dalam penyusunan Ranperda tersebut.²²

Pasal 32 hingga 41 dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang membahas Program Legislasi Daerah menyediakan dasar hukum terkait prosedur koordinasi yang efektif antara lembaga-lembaga di tingkat pemerintahan daerah dalam penyusunan peraturan daerah, serta antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Di DPRD Kabupaten/Kota, peran Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) sangat signifikan, karena lembaga ini diharapkan dapat menjadi wadah untuk menampung aspirasi masyarakat.

Kemudian, masuk ke tahap pembahasan Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan Pasal 241 UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dimana Pembahasan Rancangan Perda dilaksanakan oleh DPRD bersama dengan Kepala Daerah dengan tujuan untuk mendapat persetujuan secara kolektif/bersama, yang pembahasan bersama yang dimaksud tersebut dilakukan melalui tingkat pembicaraan serta berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.²³ Adapun tingkat pembicaraan yang dimaksud tersebut yang akan dilakukan antara lain dalam Rapat Paripurna, Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, dan juga Rapat Panitia Khusus. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah baik atas inisiatif Pemda maupun DPRD akan ditentukan lebih lanjut secara lebih detail oleh Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di masing-masing daerah (Provinsi ataupun Kabupaten/Kota), dimana Kepala Daerah akan menunjuk Sekretaris Daerah (Sekda) atau Pejabat Unit Kerja dalam rangka untuk Koordinasi terhadap rancangan tersebut.

Apabila pembicaraan dari suatu Rancangan Peraturan Daerah dalam rapat paripurna akhir di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah final dan Rancangan Peraturan Daerah tersebut telah disepakati oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maka tahapan selanjutnya ialah tahapan penetapan, dimana tahapan penetapan tersebut diatur dalam pasal 242 dan 243, hasil dari pembahasan tersebut akan dikirim oleh

²¹ Yanuarius Halawa, *et. al.* (2022). Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Nommense Journal of Constitutional and Administrative Law*. 1(1), hal. 50 .

²² *Ibid.*, hal. 52.

²³ Lihat Ayat (1) dan Ayat (2) Pasal 241 UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah yang dimana prosesnya melalui Sekretariat Daerah (Sekda) dimana dalam hal ini Biro Hukum untuk mendapatkan pengesahan.²⁴ Setelah Peraturan Daerah tersebut telah disahkan oleh Kepala Daerah, kemudian Perda tersebut akan diundangkan oleh Sekda, dimana setelah itu Biro Hukum yang memiliki tanggung jawab terhadap pendistribusian, penggandaan, serta pendokumentasian terhadap Perda tersebut agar perda tersebut akan dapat berlaku serta mengikat umum. Setelah Peraturan Daerah tersebut telah diundangkan, namun masih terdapat kesalahan dalam teknik penyusunan, Sekda dapat meralat kesalahan tersebut dengan persetujuan Pimpinan DPRD tanpa mengubah pokok Peraturan Daerah melalui Lembaran Daerah. Adapun kegiatan Sosialisasi Peraturan Daerah merupakan bentuk kegiatan yang memiliki indikator capaian yaitu tersebarnya Peraturan Daerah serta peraturan perundang-undangan kepada masyarakat di daerah tersebut dengan harapan hasil yaitu sebuah Peningkatan pemahaman oleh masyarakat serta pemangku kepentingan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada di daerah tersebut. Kegiatan sosialisai Peraturan Daerah, disamping memiliki tujuan untu peningkatan pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan yang berada di daerah juga dapat disertai dengan pemberian sebuah informasi mengenai pada umumnya, baik itu mengenai Pimpinan, keanggotaan, Fraksi-fraksi serta alat kelengkapan DPRD (AKD) lainnya dengan tupoksi nya masing-masing.

3.3. Kendala dalam proses pembentukan produk hukum daerah

Secara umum, hukum dapatlah dipahami sebagai seperangkat kaidah ataupun norma yang dibuat oleh lembaga yang berwenang, yang berisi suatu perintah serta larangan yang memiliki ancaman yaitu sanksi bagi pelanggarnya. Scholten pun menjelaskan bahwa “hukum yang tidak pernah dijalankan, pada hakikatnya telah berhenti menjadi hukum”.²⁵ Agar suatu hukum dapat berjalan, maka hukum haruslah dapat memenuhi syarat berlakunya hukum sebagai kaidah, antara lain:²⁶

- a. Kaidah hukum tersebut berlaku secara yuridis, apabila penentuannya berdasarkan pada suatu kaidah yang tingkatannya lebih tinggi atau dibentuk dengan dasar yang telah ditetapkan.
- b. Kaidah hukum tersebut berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut telah efektif adanya, dimana dalam artian kaidah tersebut dapatlah dipaksakan berlakunya oleh pemangku kekuasaan meskipun tidak diterima oleh masyarakat (teori kekuasaan) ataupun kaidah itu berlaku karena terdapat pengakuan dari masyarakat tersebut.
- c. Kaidah hukum berlaku secara filosofis, apabila telah sesuai dengan cita suatu hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, bahwa konstruksi bentuk negara kesatuan (*Unitary*) dan pemerintahan daerah dalam Konstitusi Negara Indonesia yaitu UUD NRI Tahun 1945 kemudian telah menimbulkan adanya implikasi atau konsekuensi terhadap bagaimana hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan, tidak terkecuali yang memiliki kaitan dalam kewenangan untuk mengatur suatu pemerintahan daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sendiri dapat dilihat dari sudut pandang hubungan wewenang, pelayanan umum, keuangan, serta pemanfaatan pada sumber daya alam maupun sumber daya lainnya. Ketentuan tersebut kemudian telah menjadi dasar dalam sebuah pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Dengan demikian, pelaksanaan wewenang mengatur melalui suatu pembentukan produk hukum daerah dalam hal ini peraturan daerah atau peraturan kepala daerah, pada dasarnya juga termasuk dalam sebuah dimensi hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kerangka penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah.

Kemudian, dalam pembahasan kali ini yang akan dibahas adalah bagaimana kendala yang dihadapi oleh DPRD dalam proses pembentukan suatu produk hukum di daerah. Setidaknya, terdapat 3 (tiga) hal yang wajib diperhatikan oleh perangkat daerah dalam pembentukan suatu peraturan di daerah. Yang pertama, peraturan tersebut harus dibentuk dalam rangka melaksanakan otonomi serta tugas pembantuan, dimana dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah pun dalam Konstitusi kita yaitu UUD NRI Tahun 1945 telah dibatasi, kecuali pada urusan pemerintahan yang telah ditetapkan oleh undang-undang sebagai urusan

²⁴ Lihat Ayat (1) Pasal 242 UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

²⁵ Kadek Agus Restu Saputra dan Ni Gusti Ayu Dyah Satyawati. (2019). Pelaksanaan Kewenangan Pengawasan Oleh DPRD Kabupaten Buleleng Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah. *Journal Ilmu Hukum Kerthanegara*. 7(8), hal. 9.

pemerintahan pusat. Berdasarkan ketentuan yang dimaksud, maka dapat diketahui bahwa pembentukan suatu peraturan dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam hal ini tidak boleh mengatur suatu urusan pemerintahan yang sudah ditetapkan menjadi urusan pemerintah pusat.

Yang kedua, yaitu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi/diatasnya, dimana dalam pembentukan suatu peraturan di daerah, terkhusus pada peraturan daerah bahwa terdapat ketentuan baik itu secara formil maupun secara materiil haruslah ditaati adanya, dimana salah satunya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi/diatasnya. Hal tersebut merupakan suatu konsekuensi yuridis dari berlakunya hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (P3).²⁷

Yang terakhir, yaitu harus sesuai dengan Norma, Standar, dan Kriteria (NSPK) yang telah ditetapkan dalam hal ini oleh pemerintah pusat. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa dalam UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah telah menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan konkuren, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) dalam rangka menyelenggarakan Urusan Pemerintahan; dan juga melaksanakan pembinaan serta pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang akan menjadi kewenangan suatu Daerah, dimana bentuk NSPK tersebut yaitu berupa suatu peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagai acuan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat maupun yang menjadi kewenangan Daerah.²⁸

Adapun, kendala yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik itu di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten/Kota dalam proses pembuatan produk hukum daerah terkhusus pada peraturan daerah, yang pertama adalah yaitu dalam hal substansi hukum, dimana dalam pembentukan suatu peraturan daerah dikenal juga dengan adanya program legislasi daerah (Prolegda) dalam tahap perencanaan. Program legislasi daerah yang kemudian disebut prolegda di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hingga sampai saat ini belum juga memiliki pengaturan yang rigid dan jelas. Berbeda dengan program legislasi nasional (Prolegnas) yang telah mempunyai peraturan rigid dan memadai dan jelas baik itu mengenai substansi, prosedur penyusunan serta pada pengelolaannya, dimana program legislasi nasional/prolegnas diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undang dan dalam Peraturan Presiden No 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Dalam peraturan tata tertib/tatib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di masing-masing daerah sama sekali tidak terdapat satu pasalpun yang mengatur mengenai tata cara penyusunan serta pengelolaan program legislasi daerah/prolegda. Kekosongan hukum tersebut menimbulkan program legislasi daerah (prolegda) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah dianggap bukanlah sesuatu yang diwajibkan dalam pembentukan suatu produk hukum daerah dalam hal ini peraturan daerah.²⁹ Padahal secara tegas dalam pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam prolegda Kabupaten/Kota.

Kemudian kendala yang kedua, yaitu dalam hal suatu partisipasi, dimana dalam proses pembentukan produk hukum daerah dalam hal ini Peraturan Daerah, mulai dari tahap Perencanaan, Perancangan, Pembahasan, Penetapan dan pengundangan, hingga sampai tahap Penyebarluasan/Sosialisasi, dapat dilihat bahwa seakan-akan Pemerintah Daerah beserta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) cenderung masih menutup dirinya dari pihak-pihak eksternal, baik itu masyarakat maupun pihak-pihak akademisi. Padahal, didalam pembentukan suatu produk hukum daerah terkhusus Peraturan Daerah, peran dari masyarakat serta para akademisi juga akan dibutuhkan untuk menghasilkan suatu Peraturan Daerah yang dikehendaki oleh rakyat.³⁰ Ruang partisipasi yang peruntukannya bagi masyarakat wajib untuk diadakan dalam setiap tahapan

²⁷ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

²⁸ Lihat ayat (1) dan ayat (2) Pasal 16 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

²⁹ Nazaruddin. Pembentukan Peraturan Daerah. *Op..Cit*, hal. 878.

³⁰ Ibid, hal. 879.

pembentukan Produk hukum daerah terkhusus kepada peraturan daerah, dengan sebuah harapan bahwa akan lahir suatu peraturan daerah yang partisipatif.³¹

Adapun setelah mengetahui kendala-kendala yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam hal proses pembentukan produk hukum daerah, dalam hal ini ialah peraturan daerah, kemudian akan diulas mengenai bagaimana upaya penanggulangan terhadap kendala dalam proses pembentukan produk hukum daerah tersebut. Adapun upaya yang dilakukan adalah mewujudkan suatu ketentuan yang baru atau membuat Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) yang lebih jelas lagi agar kevakuman tersebut tidak menjadi berlangsung lama, sehingga yang diharapkan yaitu kepastian hukum dimana dalam hal ini ialah tertib administrasi pun dapat berjalan sebagaimana mestinya, maka kekosongan hukum yang menjadi penyebab dari program legislasi daerah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi mewajibkan untuk menyusun suatu Propemperda dan hal ini tentunya sangatlah dibutuhkan.³²

Selanjutnya, yaitu ruang partisipasi bagi masyarakat harus ada di tiap-tiap tahapan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian, diharapkan akan lahirnya suatu Peraturan Daerah (Perda) yang diharapkan menjadi partisipatif. Pada dasarnya, keikutsertaan/partisipasi warga masyarakat dalam proses pembentukan suatu produk hukum daerah dalam hal ini perda, telah diatur dan dijamin pada Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana ketentuan tersebut juga memiliki arti dalam pembentukan suatu peraturan daerah harus memiliki prosedur yang dapat memungkinkan masyarakat untuk berperan aktif/ikut serta dalam proses pembentukan peraturan daerah. Partisipasi mendorong agar terciptanya suatu komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat yang dianggap awam terhadap proses pengambilan suatu keputusan pemerintahan, serta keterbukaan informasi oleh pemerintah yang akan lebih baik lagi untuk kemudian menyediakan sebuah gagasan yang baru didalam memperluas sebuah pemahaman secara komprehensif terhadap suatu isu tertentu.³³

Partisipasi mengurangi kemungkinan akan terjadinya suatu konflik didalam menerapkan keputusan serta untuk mendukung penerapan akuntabilitas, mendorong perhatian publik dalam hal mengamati apa yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Partisipasi publik tercermin dalam suatu kesempatan untuk melakukan kajian terhadap rancangan sebuah keputusan, suatu kesempatan untuk memberikan masukan-masukan yang dianggap perlu, serta tanggapan-tanggapan terhadap masukan publik dari pengambil keputusan, dimana dalam hal ini yaitu pemerintah daerah. Untuk itu, Pemerintah Daerah dalam hal ini diarahkan untuk mengupayakan dan memperbaiki lagi secara maksimal keikutsertaan/partisipasi publik yang melalui penggelaran *public hearing* materi, dimana akan dijadikan suatu perda yang nantinya akan ditetapkan (hal tersebut dapat dilakukan di DPRD, dan juga dapat dilakukan dengan cara langsung terjun ke tengah-tengah pihak masyarakat yang memiliki kaitan).

Evaluasi terhadap lahirnya suatu Peraturan Daerah sangat penting dilakukan untuk mengetahui kekurangan serta kelemahan terhadap Peraturan Daerah tersebut. Perda yang diduga memiliki masalah serta menghambat perkembangan Daerah juga dapat dicegah, dikarenakan implikasi dari Perda yang dianggap “bermasalah” tersebut adalah menurunnya pengaturan dari suatu Daerah, dan bahkan dapat menghambat perkembangan suatu Daerah. Peraturan daerah yang efektif seharusnya memberikan kenyamanan dan menghindari kecenderungan untuk menimbulkan beban bagi masyarakat. Sesuai dengan teori responsif, sebuah konsep hukum harus mampu memenuhi permintaan yang mendesak, sehingga hukum dapat menjadi lebih tanggap terhadap kebutuhan sosial yang mendesak dan masalah-masalah keadilan sosial, sambil menjaga prinsip-prinsip hukum yang sudah ada. Hal ini menegaskan bahwa proses pembentukan peraturan daerah harus mencakup nilai-nilai filosofis yang jelas untuk kepentingan masyarakat dan kemajuan daerahnya. Apabila ini tercapai, maka akan mendukung terwujudnya otonomi daerah yang efektif.

³¹ Sihotang, Githa Angela, *et. al.*, (2017). Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Publik Pada Pelaksanaan Tugas Dalam Situasi Darurat. *Jurnal Law Reform*. 13(1), hal. 19.

³² Ibid, hal. 22.

³³ Taupiqqurrahman dan Nasution. (2020). Fungsi Dprd Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Bungo. *Jurnal Hukum*. 2(2), hal. 98-128.

Pemerintah Daerah juga dapat memberi informasi mengenai pembentukan suatu produk hukum daerah dalam hal ini ialah Peraturan Daerah yang sedang berlangsung melalui media massa daerah serta website/situs yang bisa diakses kapanpun serta dapat juga langsung memberikan kritik serta masukan secara Online/Daring. Adapun berkaitan dengan inisiatif masyarakat yang rendah dalam menanggapi suatu pembuatan Peraturan Daerah, dapat diupayakan dengan cara memberi ruang apresiasi yang lebih konkret dengan masyarakat, dimana tidak perlu harus menunggu baik itu menunggu di kantor bagian hukum ataupun di sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dimana pada dasarnya hal tersebut juga kembali pada bagaimana peran aktif pihak-pihak yang berkaitan, terutama pada bagian hukum pemerintahan daerah dan juga DPRD, dalam hal ini Bagian legislasi untuk menangkap aspirasi masyarakat.

4. Kesimpulan

Proses pembentukan Perda terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu: 1.) Proses penyiapan rancangan Peraturan daerah (perda) yang merupakan suatu proses penyusunan serta perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemerintahan Daerah (dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah usulan inisiatif); 2.) Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan tahapan pembahasan suatu rancangan peraturan daerah di lingkungan DPRD yang dibahas bersama kepala daerah; 3.) Proses pengesahan oleh Kepala Daerah serta tahapan pengundangan oleh Sekda. Dalam hal ini, asas demokrasi telah diterapkan dalam proses pembentukan produk hukum daerah terkhusus pada peraturan daerah, yang oleh Kepala Daerah terdapat pada: usulan rancangan peraturan daerah (ranperda) yang berasal dari Pemerintah Daerah maupun dari DPRD; proses pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara terpadu, terencana, dan sistematis. Asas Pembentukan produk hukum daerah/Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan serta materi muatan perda juga harus mengandung asas-asas lain seperti misalnya asas keadilan, asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kekeluargaan, dan asas lainnya yang sesuai dengan substansi Perda terkait. Adapun Kendala-kendala yang telah ditemukan dalam proses pembentukan produk hukum daerah terkhusus pada Peraturan Daerah yaitu adanya faktor-faktor hukum yang saling berhubungan, baik itu dalam bidang sumber daya manusianya (SDM), bidang sarana & prasarananya, faktor bahan hukumnya dan juga faktor pengaruhnya didalam masyarakat.

Adapun, saran yang bisa penulis kemukakan terkait dengan pembahasan ini adalah bahwa Pemerintah harus bisa untuk meningkatkan lagi setiap kemampuan yang dimiliki oleh suatu daerah, memanfaatkan tiap-tiap potensi yang tentunya dimiliki oleh tiap-tiap daerah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) yang terdapat di daerah dan untuk mengatasi setiap kekurangan dan kelemahan yang dimiliki oleh daerah, serta untuk menghindari setiap ancaman-ancaman yang kemungkinan bisa menghambat dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM). Keikutsertaan/Partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah juga perlu untuk ditingkatkan dalam rangka mencapai *good governance* dengan hadirnya sistem komunikasi dengan media massa maupun secara daring sehingga fungsi kontrol akan berjalan lebih baik serta keinginan masyarakat juga akan terpenuhi.

Referensi

- Arthanaya, I Wayan. (2011). Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. *Jurnal Kertha Wicaksana* 17(2).
- Halawa, Yanuarius., *et. al.* (2022). Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Nommense Journal of Constitutional and Administrative Law*. 01(01).
- HSB, Ali Marwan & Julianthy, Elvyn Martha. (2018). Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*. 15(2).
- Ilmar, Aminuddin. (2014). *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Kencana.
- Loda, Thomy. (2019). Kinerja DPRD dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi di Kabupaten Halahera Barat. *Jurnal Eksekutif*. 3(3).
- Manan, Bagir. (2002). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2016). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.
- Murhani, Suriansyah. (2008). *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
- Nazaruddin, Andi Tenri Angki. (2017). *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Demokratis Oleh Pemerintah Daerah*. *Jurnal Ecosystem* 17(3).

- Pangemanan, Michael A. (2016). Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah. *Lex Privatum*. 4(8).
- Permana, Ipik & Warsudi. (2021). Evaluasi Kinerja DPRD Dalam Pembuatan Peraturan Daerah (Studi Tentang Pembuatan Peraturan Daerah Di DPRD Kabupaten Brebes Periode 2014-2019). *Jurnal Ilmiah Publika*. 9(1).
- Purba, H., & Purba, M. H. Y. (2019). *Dasar-Dasar Pengetahuan Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Santoso, Sugeng. (2014). Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Era Demokrasi. *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum*. 8(2).
- Saputra, Kadek Agus & Satyawati, Ni Gusti Ayu. (2019). Pelaksanaan Kewenangan Pengawasan Oleh DPRD Kabupaten Buleleng Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah. *Journal Ilmu Hukum Kerthanegara*. 7(8).
- Sihotang, Githa Angela., *et. al.*, (2017). Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Publik Pada Pelaksanaan Tugas Dalam Situasi Darurat. *Jurnal Law Reform*. 13(1).
- Suwenda, Dadang. (2017). Peningkatan Fungsi DPRD Dalam Penyusunan PERDA yang Responsif. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Taupiqqurrahman & Nasution. (2020). Fungsi Dprd Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Bungo. *Jurnal Hukum*. 2(2).
- Utami, I Gusti Ayu & Sudiarta, I ketut. (2019). Fungsi Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Bali Terhadap Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Udayana*. 7(4).
- Wicaksono, Dian Agung & Rahman, Faiz. (2020). Penafsiran terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan melalui Pembentukan Peraturan Daerah. *Jurnal Negara Hukum*. 11(2).