



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

### *Effectiveness of the Implementation of the Functions of the Agency for Establishing Regional Regulations in Pangkajene and Islands Regencies*

Muhammad Gazali<sup>1</sup>, Baso Madiong<sup>2</sup>, Zulkifli Makkawaru<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Pangkep

<sup>2</sup>Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Bosowa

Email: muhamadgazali28april@gmail.com

Diterima: 10 September 2021/Disetujui: 21 Desember 2021

#### ABSTRAK

Penelitian ini menggunakan penelitian empiris dengan mendeskripsikan pelaksanaan fungsi badan pembentukan peraturan daerah dalam praktik yang dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan peraturan daerah. Data penelitian yang digunakan adalah data primer melalui hasil wawancara dan data sekunder melalui pengumpulan artikel yang relevan dengan tata cara pelaksanaan fungsifungsi badan pembentukan peraturan daerah. Selanjutnya, analisis data menggunakan analisis data kualitatif dengan memaparkan secara faktual pelaksanaan fungsi badan pembentukan peraturan daerah dalam hubungannya dengan regulasi pembentukan peraturan daerah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi badan pembentukan Peraturan Daerah belum efektif karena dalam proses pengajuan usulan Peraturan Daerah tidak cermat dalam mewujudkan perintah perundang-undangan yang lebih tinggi dan pada tahapan seleksi Usulan Peraturan Daerah tidak memperhatikan skala prioritas yang didasarkan pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Tidak berjalannya secara efektif pelaksanaan fungsi Badan Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan disebabkan oleh faktor substansi hukum, struktur hukum, sarana atau fasilitas dan kultur hukum.

**Kata Kunci:** Efektifitas Fungsi Badan Pembentukan Peraturan Daerah

#### ABSTRACT

*This study uses empirical research by describing the implementation of the functions of regional regulatory bodies in practice associated with statutory regulations related to the formation of regional regulations. The research data used is primary data through interviews and secondary data through the collection of articles relevant to the procedures for implementing the functions of regional regulatory bodies. Furthermore, data analysis uses qualitative data analysis by describing in fact the implementation of the function of the regional regulation formation body in relation to regulations on the formation of regional regulations. The results of this study indicate that the implementation of the function of the regional regulation formation agency has not been effective because in the process of submitting a proposal for a regional regulation, it is not careful in realizing a higher level statutory order and in the selection stage the proposed regional regulation does not consider the priority scale based on the Regional Government Work Plan. The ineffective implementation of the functions of the Regional Regulation Formation Bodies in Pangkajene and Islands Regencies is caused by factors of legal substance, legal structure, facilities and legal culture.*

**Keywords:** Effectiveness of Regional Regulation Formation Agency Functions



This work is licensed under Creative Commons Attribution License 4.0 CC-BY International license

## 1. PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan suatu negara yang berlandaskan pada hukum dengan sistem demokratis dan didasarkan pada Pancasila serta Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan ekonomi dan tugas pembantuan".

Lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014<sup>2</sup> tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan Pemerintahan Daerah adalah Penyelenggara resmi urusan Pemerintahan dan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip ekonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 lebih lanjut menjelaskan apa yang dimaksud dengan Peraturan-Peraturan lain dalam Pasal 246 yang mengatur bahwa untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa Peraturan Perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada).

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

Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan lebih lanjut mengenai bentuk di daerah ada 2 (dua) yakni Perda Provinsi dan Perda Kabupaten / Kota. Peraturan Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota dengan persetujuan bersama Bupati / Walikota.

Pembentukan Perda merupakan bagian dari pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara Indonesia, maka asas menentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti yang telah ditetapkan dalam Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

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

Perbedaan ini sebenarnya sangat dipengaruhi oleh konstruksi pemisahan kekuasaan yang dianut oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa pemegang kekuasaan legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) walaupun UUD 1945 tidak secara langsung menyebutkan bahwa DPR adalah pemegang kekuasaan legislatif, namun dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 tidak ditegaskan bahwa DPR pemegang kekuasaan legislatif, namun dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Maka dengan itu Asshidiqie (2006), mengemukakan bahwa Undang-Undang dalam arti sempit adalah Legislative Act, bukan Executive Act, karena

merupakan hasil dari proses pembentukan legislative act tersebut, peranan lembaga legislatif sangat menentukan keabsahan materi peraturan dimaksud.

Sedangkan produk yang dihasilkan legislative act adalah legislation. Menurut Austin (1832) bahwa Legislation sebagai any form of law-making the law that has its source in legislation is called enacted law statute of written law. Bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian enacted law statute atau Undang-Undang dalam arti yang luas.

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

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

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

Pasal 239 ayat (1) ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ketentuan yang mengatur lebih lanjut mengenai syarat dalam penyusunan propemperda yaitu Pasal 15 ayat (5) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menegaskan bahwa penetapan skala prioritas pembentukan rancangan Perda dilakukan oleh Bapemperda dan perangkat daerah yang membidangi Bagian Hukum Kabupaten / Kota berdasarkan kriteria :

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

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

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

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

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

Dalam hubungan hal itu, syarat penyusunan Propemperda berdasarkan perencanaan pembangunan daerah pun menjadi dugaan sementara kalau tugas pokok dan fungsi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait sebelum mengajukan usulan Perda tidak berdasarkan pada RKPD sebagaimana yang digariskan dalam Pasal 21 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004<sup>13</sup> tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menegaskan "Kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) wajib menyiapkan rencana kerja Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan pada rancangan awal RKPD" selain itu, diduga pula kalau Organisasi Perangkat Daerah terkait yang usulan Perda yang tidak cermat pula dalam memperhatikan Undang-Undang terkait, sehingga tidak mengajukan usulan Perda berdasarkan perintah Undang-Undang yang lebih tinggi.

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

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

## 2. METODE

### 2.1. Tipe Penelitian

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

### 2.2. Lokasi Penelitian

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

### 2.3. Populasi dan Sampel

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

### 2.4. Jenis dan Sumber Data

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

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

### 2.5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian dilaksanakan dengan melalui tiga metode, sebagai berikut:

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

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

## 2.6. Analisis Data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan dengan analisis kualitatif, yaitu dari data yang diperoleh disusun secara sistematis, kemudian dianalisis secara kualitatif dalam bentuk mendeskripsikan pelaksanaan penyusunan Propemperda dalam hubungannya dengan regulasi pembentukan Perda. Tidak efektifnya pelaksanaan penyusunan Propemperda karena masih terdapat tahapan yang tidak dijalankan oleh pihak atau lembaga yang berwenang, juga akan dideskripsikan berbagai penghambatnya, sehingga dapat ditemukan solusi hukum yang memenuhi syarat formil pembentukan Perda terkait.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 3.1. Efektivitas Pelaksanaan Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

Mengkaji dan menelaah efektivitas penyusunan propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan yang selanjutnya diklarifikasi dalam dua bagian yaitu; Pertama, pelaksanaan penyusunan Propemperda oleh Pemerintah dan DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. Dengan menguraikan secara gamblang tahapan-tahapan pelaksanaan penyusunan Propemperda dari Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan sehingga dapat menunjukkan tahapan-tahapan apa saja yang tidak dijalankan oleh kedua lembaga tersebut, dan berimplikasi pada tidak terlaksananya penyusunan Propemperda sebagaimana ditentukan dalam Perundang-undangan. Kedua, mengulas tepat atau tidaknya penyusunan Propemperda baik yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan maupun dijalankan oleh DPRD. Untuk mengidentifikasi ketepatan pelaksanaan penyusunan Propemperda tersebut didasarkan pada alasan hukum, diantaranya; perintah peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, asas otonomi dan tugas pembantuan, perencanaan pembangunan daerah, dan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan Pasal 39 yang berbunyi; perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Dari hasil penelitian di dua lokasi (Bagian Hukum dan Bapemperda) pada praktiknya Standar Operasional Prosedur penyusunan Propemperda baik dari Pemerintah Daerah maupun di DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan lebih dominan mengacu berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

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

#### a. Tahap Penyusunan Propemperda oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

Berdasarkan hasil telaah dokumentasi dan wawancara yang telah dilakukan terhadap beberapa responden di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan mengenai pedoman teknis penyusunan Propemperda, belum ada buku pedoman atau

SOP yang menyebutkan secara rinci jenis-jenis tahap penyusunan Propemperda dari awal hingga akhir.

Di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan memang diakui bahwa sudah ada SOPnya. Jika kembali merujuk ke Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018, ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai penyusunan Propemperda dalam setiap regulasi tersebut, belumlah menyebutkan secara konkrit bentuk-bentuk tahapan penyusunan Propemperda.

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

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

Satu-satunya acuan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dalam menyusun Propemperda berdasarkan hasil wawancara dengan Kabag. Hukum Setda setempat, yaitu dengan berdasarkan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

#### 1) Tahapan Pengajuan Usul Propemperda

Penyusunan Propemperda di Kabupaten/Kota dikoordinasikan Perangkat Daerah yang membidangi Hukum Kabupaten/Kota. Berdasarkan hal tersebut dijalankan oleh Bagian Hukum. Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengirim surat permintaan pengajuan usul Propemperda kepada setiap SKPD/OPD dengan melampirkan matriks pengisian Propemperda sesuai pada lampiran Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Peraturan Daerah.

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

Terhadap setiap judul Perda yang diterima oleh Bagian Hukum terjadi pengosongan pada matriks yang diberikan kepada OPD, beberapa kolom yang tidak terisi diantaranya: materi muatan pokok yang akan diatur dalam judul Perda yang diajukan, kolom naskah akademik dan penjelasan.



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

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

## 2) Tahapan Inventarisasi

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

Semua judul Perda yang diusulkan oleh OPD dimasukkan kedalam tabel inventarisasi tanpa terkecuali, tidak ada judul perda yang diabaikan oleh Bagian Hukum. Jadi, kegiatan yang dilakukan sifatnya mengakomodir judul Perda terlebih dahulu. Tidak perlu dinilai kelayakan judul Perda tersebut dalam syarat-syarat delegasi Perundang-undangan, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan, bersesuaian dengan kebutuhan, dan aspirasi masyarakat. Kegiatan penilaian yang semacam itu baru dilaksanakan ditahap selanjutnya, yaitu tahap seleksi usulan Propemperda.

## 3) Tahapan Seleksi

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

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

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

Di Bagian Hukum, tampaknya tidak terjadi kesebagunan pemahaman mengenai usulan Perda ditempatkan sebagai skala prioritas. Ada yang mengatakan berdasarkan perintah Undang-undang, ada pula yang menyatakan berdasarkan perencanaan pembangunan daerah yang rujukannya pada RPJMD Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan

Kepulauan. Bahkan ada yang mengatakan, bahwa untuk menentukan usulan Perda skala prioritas, ialah ditentukan berdasarkan ada atau tidaknya anggaran tersedia untuk membahas usulan Perda tersebut.

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

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

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

## 4) Tahapan Penyusunan

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

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

Padahal sekiranya melibatkan instansi terkait, misalnya Kementrian Hukum dan HAM, harmonisasi usulan Perda dengan ketentuan-ketentuan yang lebih tinggi sudah dapat ditinjau secara tepat, sebelum usulan Perda dinyatakan telah melalui tahapan penyusunan Propemperda.

Setiap usulan Perda yang diprakarsai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, kemudian berlanjut di bagian penyusunan Propemperda yang telah selesai disusun oleh Bagian Hukum, sama halnya ditahapan-tahapan

sebelumnya, usulan Perda yang dinyatakan telah selesai melalui proses penyusunan Propemperda, satu pun usulan Perda tidak ada yang digugurkan.

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

#### 5) Tahapan Koordinasi

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

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

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

#### 6) Tahapan Penetapan

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

Penetapan Propemperda Kabupaten dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, dalam keadaan tertentu, DPRD Kabupaten atau Bupati dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda Kabupaten dan harus ditetapkan dengan Rapat Paripurna DPRD Kabupaten. Dalam Propemperda Kabupaten dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: (1) Akibat putusan Mahkamah Agung; (2) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten.

### 3.2. Penyeleksian Usulan Perda Melalui Propemperda Dalam Hubungannya Dengan Perencanaan Pembangunan Daerah, Musrebang dan RKPD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

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

Selain itu terdapat pula usulan Perda yang digugurkan ditahapan seleksi dengan alasan tidak ada perintah Perundang-

undangan yang lebih tinggi, padahal usulan Perda tersebut seharusnya ditingkatkan ketahap penyusunan sebab musabab sejalan dengan RKPD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

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

Berdasarkan arah kebijakan Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2020 yang telah digariskan pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2016-2021 prioritas pembangunan yang akan mendukung pelaksanaan RKPD Tahun 2020 bertumpu pada 5 (lima) pembangunan yaitu; (1) Pembangunan manusia dan mengentaskan kemiskinan, (2) Infrastruktur dan pemerataan wilayah, (3)

Nilai tambah, Sektor riil, Industrialisasi dan Kesempatan kerja, (4) Ketahanan pangan, Air, Energi dan Lingkungan hidup, (5) Stabilitas pertahanan dan keamanan.

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

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

Kedua, dalam hubungannya dengan teori Perundang-undangan tidak cermatnya SKPD/OPD terkait dengan pengajuan Perda, SKPD/OPD yang bersangkutan tentunya belum memahami norma hukum secara berjenjang-jejang, berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen senada dengan yang dikemukakan oleh Seidman, ia juga tidak memahami rules sebagai kerangka pengaturan Perundang-undangan yang saling terkait, tepatlah apa yang dikemukakan pula Ahmad Ruslan bahwa pembentukan suatu Peraturan (Perda) tidak dapat dilepaskan dari suatu kondisi apakah sudah ada peraturan yang mengatur masalah itu atau belum.

### 3.3. Tahapan Penyusunan Propemperda oleh DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan

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

Kedua Instansi tersebut dapat dikatakan sebagai pusat atau jantungnya pembentukan Perda, sebagai pihak inisiator, juga dibebani kegiatan mulai dari permohonan atau

permintaan usulan Perda tentunya dengan kegiatan koordinasi hasil penyusunan Propemperda.

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

#### a. Tahapan Pengajuan Usul Propemperda

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

Apa yang seharusnya menjadi tugas dan wewenang DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, dalam Institusi Internalnya terdapat Pimpinan Fraksi, Pimpinan Komisi agar mengajukan usulan Perda atas permintaan Bapemperda, ternyata satupun usulan Perda tidak ada yang diinisiasi oleh mereka.

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

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

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

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

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

Jadi, Anggota DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dalam ihwal focus dan perhatiannya mengajukan

usulan Perda tidak dapat dijalankan, tersimpul dalam teori Robert B. Seidman, mereka tidak menguasai ilmu perundang-undangan dalam indikator subjektif dan indikator objektif.

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

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

#### b. Tahapan Inventarisasi

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

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

#### c. Tahap Seleksi

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

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

Jadi tahapan penyeleksi usulan Perda dengan berdasarkan pada skala prioritas tidak melalui pendalaman kajian. Untuk mengurai dari kedua usulan Perda karena aspirasi masyarakat yang diajukan atas inisiatif DPRD

Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan membutuhkan penelitian yang panjang, perlu penelaahan terhadap kondisi faktual di masyarakat, tetapi yang demikian tidak pernah dijalankan.

#### d. Tahapan Penyusunan

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

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

Kejadian tersebut nyata menunjukkan tahapan penyusunan usulan Perda di DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan<sup>20</sup>, sekedar menggugurkan tahapan saja. Hal ini disebabkan oleh pihak yang lebih aktif untuk melakukan penyempurnaan muatan peraturan dari usulan Perda yang diajukan, yaitu Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. e) Tahapan Koordinasi

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

Pada praktiknya di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan masih melakukan koordinasi dengan Biro Hukum Kantor Gubernur setelah Perda itu disusun dalam daftar usulan Perda yang akan ditetapkan melalui rapat Paripurna DPRD. Tujuan dari pada koordinasi itu, untuk mengkonsultasikan ke Biro Hukum Kantor Gubernur usulan Perda jika ada yang bertentangan dengan ketentuan yang di atasnya. Dengan kata lain, ditahap penyusunan Propemperda telah menerapkan executive preview sebagai salah satu perwujudan harmonisasi Perda dengan Perundang-undangan lainnya.

#### e. Tahapan Penetapan

Hasil rapat koordinasi antara Bapemperda DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan<sup>20</sup>, Kabag Hukum atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten, dan masing-masing Kepala SKPD/OPD terkait yang telah disepakati selanjutnya disampaikan pada rapat Paripurna DPRD untuk ditetapkan sebagai Propemperda Kabupaten dengan keputusan DPRD.

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

Dalam keadaan tertentu, DPRD Kabupaten atau Bupati dapat mengajukan rancangan Perda di luar Propemperda karena alasan: (a) Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; (b) Menindak lanjuti kerja sama pihak lain; (c) Mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh Alat Kelengkapan DPRD yang

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

#### 3.4. Ketepatan Dalam Penyusunan Propemperda oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten

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

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

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

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

Dalam penyusunan Propemperda, baik yang diprakarsai oleh Pemerintah Daerah maupun diprakarsai oleh DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, ada kekeliruan dipemahaman mereka. Dikiranya bahwa penyusunan Propemperda untuk menentukan skala prioritasnya semata-mata dikunci dengan empat standar yang telah digunakan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Padahal jika ingin lebih konkrit dalam perwujudan RPJMD dan pemenuhan janji politik pemerintah bisa menggunakan dua atau lebih standar yang digariskan dalam Permendagri. Kemudian dicatatkan pula sebagai perwujudan dari program pokok yang dikehendaki dalam RPJMD bersangkutan.

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

Pada uraian di atas telah dikemukakan bahwa pada SKPD/OPD-lah yang menjadi pemeran utama, sehingga



usulan Perda itu bisa dilanjutkan pada rapat pembahasan sementara usulan Perda dari DPRD, adalah jauh lebih banyak ditentukan oleh Bapemperda dari SKPD/OPD, dan Bapemperda yang harus menyediakan Ranperdanya agar usulan Perda dapat diagendakan dalam pembahasan Ranperda.

Dalam norma umum-astak (UUD NRI 1945, UU No.12/2011, UU No.23/2014) sangat jelas menyatakan bahwa DPRD bersama dengan Pemerintah Daerah memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota), itu artinya, DPRD dan Pemerintah Daerah (Bupati) yang seharusnya menjadi penanggungjawab naskah Ranperda, namun kenyataannya tidak demikian. Oleh karena itu, agar penyusunan Propemperda menjadi efektif pembentukan Perda, Tim sudah harus dimulai ditahapan perencanaan pembentukan Perda, lebih konkritnya lagi Tim itu harus sudah dibentuk ditahap penyusunan Propemperda, pembentukan Tim penyusunan Propemperda diprakondisikan berdasarkan pihak yang berwenang mengajukan usulan Perda, yaitu dari Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Sejalan dengan itu kegiatan untuk menentukan skala prioritas ditahapan seleksi usulan Perda, penentuan materi muatan Perda, juga sudah harus menjadi tanggung jawab bersama dari Tim penyusun Propemperda tersebut. Termasuk dari tahap pengajuan usulan Propemperda sudah dapat dimasukan Naskah Akademik dari Perda yang diusulkan itu, bertujuan agar penyusunan Ranperda dapat mengacu pada naskah akademik bukan sebaliknya, yaitu naskah akademik yang dipaksakan menyesuaikan dengan Ranperda.

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

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

### **3.5. Faktor-faktor Penghambat Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan**

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

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

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

1. Substansi Hukum
2. Struktur Hukum
3. Sarana atau Fasilitas
4. Kultur Hukum

## **4. KESIMPULAN DAN SARAN**

Hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa penyusunan Propemperda di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan belum seutuhnya berjalan secara efektif. Usulan Ranperda yang diajukan ke Bagian Hukum tidak sesuai dengan skala prioritas. Ranperda yang diajukan harus dilengkapi dengan Naskah Akademik dan harus sesuai dengan aturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Saran yang dapat disampaikan bahwa penempatan harus sesuai dengan disiplin ilmu dan sumber daya manusia. Kemudian SKPD/OPD cermat dalam mengajukan usulan Perda dengan memperhatikan Undang-undang yang lebih tinggi dan Program Perencanaan Pembangunan Daerah. Selain itu, Bagian Hukum dan Bapemperda seyogianya memperhatikan RPJPD, RPJMD dan RKPD dalam melakukan penyeleksian usulan Perda. Perlu peningkatan kemampuan struktur di Bagian Hukum dan Bapemperda melalui bimbingan penyusunan dan perancangan Perda, sarana keuangan dalam penyusunan Propemperda perlu

## **5. DAFTAR PUSTAKA**

- Achmad Ali. 2009. Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang legisprudence, Kencana.
- Arief Sidharta. 2008. Pengembangan Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum, (judul buku Aslli, Van Apeldoorns dengan judul artikel vijf Stellingen over Rechtsfilosofie, Reflika Aditama. Bandung.
- Azis Syamsuddin, 2011. Proses dan Teknik Perundang-undangan. Jakarta. Sinar Grafika.
- Achmad Ruslan, 2013. Pembentukan Peraturan Perundang - undangan di Indonesia. Rangkap Education. Yogyakarta.
- Budiman NPD Sinaga. 2005. Ilmu Pengantar Perundang-undangan, Yogyakarta. Ull Press.
- Bagir Manan. 2009. Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah. Yogyakarta. Universitas Atmajaya.
- C.F. Strong. 1966. Modern Political Constrution, The English Language Book Society and Sidgwick & Jakson Limited Londong.
- Dicey, Albert Venn.1952. Introduction to The Study of The Law of The Constitution, London: Macmillan and Co. Limited.
- Hans Nawiasky. 1948. Allgemeine als recht System Lichen Grundbegriffe, (ensiedenln/Zurich/koln, benziger, cet.)

- H.D. Van Wijk. 1984. Hoofdstukken Van Administratief Recht, Vuga, S-Gravenhage.
- H.D. Stout. 1994. De Betekenissen Van De Wet. Swolle: W.E.J.Tjeenk Willnk.
- Hans Kelsen. 2007. Teory Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik (Geeral Theory of Law and State), Alih Bahasa, Somardi, Bee Media Indonesia. Jakarta.
- Jimly Asshidiqie. 2006. Perihal Undang-Undang, Konstitusi Press. Jakarta.
- J. Kaloh. 2007. Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Lokal, Jakarta. Rineka Cipta.
- Jazim Hamidi dan Malik. 2009. Hukum Perbandingan Konstitusi. Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Lawrence M. Friedman, 2018. Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial. Cetakan IV. Nusa Media. Bandung.
- M. Nasroen. 1957. Asal Mula Negara, Aksara Baru. Jakarta.
- Muchlis. 2013. Teori dan Praktek Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Yogyakarta. Rangkang Education.
- Muh. Irsyadi Ramadhany, 2015, Peraturan Daerah (Kajian Teoritis Akuntansi Empiris). Yogyakarta. Trusmedia Publishing.
- Robert Seidman. 2016. Law, Power and Order, Dikutip dari Siti Malikhatun Badriyah, Sistem Penemuan Hukum dalam Masyarakat Prismatic, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Provinsi, Kabupaten/Kota
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji 2007. Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo. 2010. Mengenal Hukum Suatu Pengantar. Universitas Atmajaya Yogyakarta. Yogyakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Juncto Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah Undang- undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Yuliandri. 2007. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-undang Berkelanjutan, Universitas Airlangga.