



URGENSI PERATURAN DAERAH TENTANG PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TERHADAP KINERJA DPRD (*The Urgency of Local Regulation Concerning the Formation of Local Regulation Program on Regional House of Representatives Performance*)

Asri Lasatu

Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Palu

asrilasatu@gmail.com

Tulisan Diterima: 12-05-2020; Direvisi: 17-07-2020; Disetujui Diterbitkan: 19-07-2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.201-222>

ABSTRAK

Peraturan daerah merupakan instrumen penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah. Oleh sebab itu pembentukannya harus memenuhi standar legal *drafting* yang dimulai dari tahap perencanaan. Perencanaan mengatur mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah (Propemperda) oleh DPRD dan pemerintah daerah dan ditetapkan dalam keputusan DPRD. Permasalahan penelitian ini adalah faktor apa yang mempengaruhi penyusunan Propemperda serta apa urgensi Pembentukan Peraturan daerah. Penelitian empiris ini menggunakan data primer dan data sekunder. Analisa dilakukan secara kualitatif dan hasilnya bersifat deskriptif analitik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor anggaran, waktu, masyarakat, dan *drafter*, sangat berpengaruh dalam penyusunan Propemperda, serta pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Sigi belum efektif dan efisien karena belum adanya regulasi di daerah yang mengatur secara detail mekanisme penyusunan Propemperda. Olehnya, seluruh responden dan *stake holders* menyarankan pembentukan Peraturan daerah sebagai instrumen perencanaan Propemperda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Kata kunci: peraturan daerah; pemerintah daerah; DPRD, otonomi.

ABSTRACT

Local regulation is an instrument for the administration of local government formed by the Regional People's Representative Assembly (DPRD) and the regional government. Therefore, its formation must meet legal drafting standards starting from the planning stage. The plan regulates the preparation mechanism for the formation of local regulation (Propemperda) by the DPRD and the regional government, it is determined in the DPRD's Decision. This research discusses what factors influence the preparation of the local regulation, and what is the urgency to formalize local regulation regarding the mechanism for preparing Propemperda. This empirical study uses primary and secondary data. The analysis was conducted qualitatively and resulted in the analytic description. The results revealed that the various factors of budget, time, community, and drafter, were very influential in the preparation of Propemperda. The formation of local regulation in Sigi Regency was not effective and efficient yet, due to the absence of local regulation that detailed the mechanism for preparing Propemperda. Therefore, all respondents and stakeholders suggesting the formation of a local regulation as the planning instrument for Propemperda which will be carried out in a planned, integrated, and systematic manner.

Keywords: local regulation; local government; regional people's representative assembly; autonomy.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya. Makna otonomi seluas-luasnya bukan berarti tidak terbatas, tetapi harus dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintah pusat, sehingga seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir ada pada pemerintah pusat.

Oleh sebab itu, pemerintah pusat membuat regulasi sebagai rambu-rambu dalam penerapan prinsip otonomi seluas-luasnya, karena menurut Bagir Manan tidak ada otonomi tanpa pengawasan. Selain prinsip otonomi yang luas dan kemandirian daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di satu pihak dan pengawasan di pihak lain merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (*desentralisasi*)¹.

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah, pemerintah daerah dan DPRD diberikan hak oleh pemerintah pusat membentuk peraturan daerah (Perda). Hak tersebut merupakan hak konstitusional yang secara eksplisit dinyatakan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak tersebut diberikan dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Jimly Asshiddiqie menjelaskan Penyebutan hak dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 membawa konsekuensi tertentu, baik terhadap pengkualifikasiannya maupun pihak mana yang memiliki kewajiban utama dalam pemenuhannya. Oleh karena disebutkan secara resmi dalam konstitusi, maka hak tersebut dikualifikasi sebagai hak konstitusional dan negara sebagai pemegang kewajiban utama dalam pemenuhannya².

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Penyelenggaraan menegaskan bahwa pemerintahan daerah dilaksanakan oleh kepala daerah bersama DPRD. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, maka kedudukan DPRD dan kepala daerah merupakan mitra sejajar yang memiliki fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Fungsi, tugas dan wewenang DPRD secara eksplisit telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 96 ayat (1) jo. Pasal 149 ayat (1) "DPRD mempunyai fungsi membentuk Perda, anggaran, dan pengawasan". Ketiga fungsi tersebut merupakan representasi rakyat, yang dilaksanakan dengan cara membahas rancangan Perda bersama kepala daerah, menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, mengusulkan rancangan Perda, serta menyusun Propemperda.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat vital dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah adalah fungsi legislasi³.

1 Teuku Saiful Bahri Johan, *Politik Negara Atas Pluralitas Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, 1st ed. (Yogyakarta: Deepublish (Group CV. Budi Utama), 2015). h. 11

2 Oki Wahyu Budijanto, "Peningkatan Akses Bantuan Hukum Kepada Masyarakat Miskin," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, no. 4 (2017): 463-475. h. 464
3 Yominus Enembe, "Peranan DPRD Kabupaten Tolikara Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun

Pengejawantahan fungsi tersebut, DPRD diberi tugas dan wewenang membentuk Perda bersama dengan kepala daerah. Produk Perda tersebut menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai pengejawantahan kultur masyarakat dan entitas daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi, serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan daerah yang berkesinambungan.⁴

Tata cara pembentukan Perda oleh DPRD bersama kepala daerah haruslah berpedoman pada beberapa peraturan perundang-undangan terkait, yang oleh Michael A. Pangemanan disebut sebagai instrumen perencanaan program pembentukan perda Provinsi dan perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis, yaitu:⁵

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *Lex Privatum* 4, no. 8 (2016): 60–69. h. 69

4 Dayanto and Asma Karim, *Peraturan Daerah Responsif, Fondasi Teoritik Dan Pedoman Pembentukannya*, ed. Rahardian Tegar Kusuma and Karmilia Sukmawati, revisi. (Yogyakarta: Setara Press, 2015). h. 3

5 Michael A. Pangemanan, "Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah," *Lex Privatum* 4, no. 8 (2016): 24–33. h. 26

3. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Keempat peraturan tersebut mensyaratkan agar pembentukan Perda harus memenuhi syarat formil dan syarat materil. Syarat formil terkait dengan prosedur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan syarat materil menyangkut isi atau substansi Perda yang mengikat umum.⁶ Materi muatan suatu Perda terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain kedua hal tersebut, Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menegaskan bahwa Perda dapat pula memuat materi muatan lokal, yang merupakan karakter atau potensi daerah yang dapat dikembangkan oleh pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

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

6 Ibid.

undangan. Salah satu syarat formil yang merupakan bagian dari proses pembentukan Perda adalah keharusan adanya penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik yang berisi pokok pikiran dan merupakan hasil kajian dan penyelarasan materi muatan Perda terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain keharusan adanya penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan pembentukan Perda harus melalui 5 (lima) tahapan yaitu tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Tahapan ini sejalan dengan definisi yang tertuang pada Pasal 1 angka 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah bahwa Pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Tahapan tersebut merupakan syarat formal yang harus dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah dalam membentuk suatu Perda. Selanjutnya, setiap tahapan memiliki prosedur atau mekanisme tersendiri. Untuk mengurai prosedur dalam setiap tahapan, pemerintah daerah dapat membentuk Perda.

Pada umumnya, pemerintah daerah, baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota, membentuk perda tentang Tata Cara Pembentukan Perda yang memuat kelima tahapan tersebut. Selain itu, beberapa daerah membentuk Perda yang materi muatannya lebih luas yaitu mencakup semua produk hukum daerah, yaitu Perda dan Perkada. Perda yang demikian pada umumnya diberi nomenklatur Perda tentang produk hukum daerah.

Setelah diundangkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, tanggal 31 Desember 2015, beberapa daerah berinovasi membentuk satu Perda yang khusus mengatur tahap perencanaan sebagai tindak lanjut perintah Pasal 16 ayat (3) yang menegaskan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda Provinsi diatur dengan Perda provinsi". Untuk pemerintah kabupaten/kota mutatis mutandis dapat membentuk Perda serupa berdasarkan ketentuan Pasal 17 bahwa "Ketentuan mengenai tata cara perencanaan penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Propemperda kabupaten/kota".

Pembentukan Perda tentang tata cara penyusunan Propemperda merupakan upaya mewujudkan pembentukan Perda yang efektif dan efisien sebagaimana diamanatkan Pasal 237 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan definisi Propemperda dijelaskan pada Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa Propemperda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Perda Provinsi dan Perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Di Provinsi Sulawesi Tengah, baru 2 (dua) Perda yang terbentuk, yakni Perda Provinsi Sulawesi Tengah No. 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, dan Perda Kabupaten Sigi yang saat ini masih dalam tahap pengundangan. Salah

satu pertimbangan dibentuknya Perda tersebut karena regulasi yang ada saat ini belum mengurai secara detail mekanisme penyusunan tahap perencanaan, sehingga pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan Propemperda tidak memiliki pedoman atau prosedur baku yang dapat mendorong pelaksanaan pembentukan Perda yang efektif dan efisien. Data beberapa tahun terakhir di Provinsi Sulawesi Tengah dan Kabupaten Sigi menunjukkan bahwa terdapat beberapa Perda yang masuk dalam Propemperda tidak dapat diselesaikan pada tahun berjalan, sehingga pembahasannya harus menyeberang ke tahun berikutnya. Kondisi ini sangat mempengaruhi pada Propemperda tahun berikutnya. Penjelasan dari beberapa staf sekretariat DPRD dan anggota Bapemperda bahwa kondisi ini terjadi karena mekanisme penyusunan Propemperda (tahap perencanaan) tidak berjalan efektif karena tidak adanya regulasi yang mengatur secara detail mekanisme dan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pengusul rancangan Perda.

Oleh sebab itu, Pada Tahun 2019 DPRD Kabupaten Sigi melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) memprakarsai dibentuknya Perda Kabupaten Sigi yang mengatur mekanisme perencanaan pembentukan Perda. Namun, kondisi tahun-tahun sebelumnya kembali terulang, rancangan Perda yang diusulkan oleh Bapemperda harus dibahas diawal Tahun 2020, dan saat ini sementara dalam proses pengundangan.

Demikian pula, Rancangan Perda Provinsi Sulawesi Tengah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Perda yang diusulkan Oleh DPRD Provinsi Sulawesi Tengah melalui Bapemperda pada Tahun 2017 pembahasan dan pengundangan tertunda hingga Tahun 2019.

Berdasarkan kedua fakta di atas, menarik untuk melakukan penelitian terkait dengan

urgensi keberadaan Perda tentang tata cara penyusunan Propemperda dalam rangka menunjang kinerja DPRD. Dalam konteks yang lebih luas, penelitian hukum ditujukan untuk menunjang kegiatan perancangan peraturan perundang-undangan, yang difokuskan pada permasalahan-permasalahan hukum yang berinterelasi dengan hukum pada tingkat daerah (lokal), nasional, dan internasional⁷.

Perintah pembentukan perda terkait dengan produk hukum daerah termasuk pembentukan Perda tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan sebelumnya. Namun, norma dalam peraturan tersebut menimbulkan multitafsir sehingga memerlukan pengkajian dan telaah mendalam untuk melahirkan sebuah argumentasi hukum sebagai justifikasi atas pembentukan Perda Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Propemperda.

Rumusan Masalah

Permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Apa urgensi pembentukan Perda Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda dalam menunjang kinerja DPRD?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi penyusunan Propemperda di Kabupaten Sigi sehingga pembentukan Perda tidak berjalan sesuai dengan perencanaan?

Tujuan

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis urgensi pembentukan Perda Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemda serta faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses penyusunan Propemperda dalam

⁷ Marulak Pardede, "Grand Design Reformasi Penelitian Hukum Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Negara Republik Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, no. 2 (2016): 125-145. h. 134

menunjang kinerja DPRD guna mewujudkan pembentukan Perda yang efektif dan efisien.

Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan *socio-legal* (*socio-legal reseach*) dengan pendekatan *mix method*. Penggunaan pendekatan tersebut peneliti akan mengkaji baik dari segi normatif ataupun segi sosiologi hukum⁸ yang terkait dengan urgensi pembentukan Perda Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda dalam menunjang kinerja DPRD, serta faktor yang berpengaruh terhadap penyusunan Propemperda.

2. Jenis dan Sumber Data

- a. Data Primer diperoleh melalui wawancara dan diskusi interaktif dengan responden dan informan.
- b. Data Sekunder atau data kepustakaan, diperoleh melalui kegiatan penelusuran berbagai literatur atau dokumen-dokumen terkait lainnya.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Sigi Provinsi Sulawesi Tengah. Kabupaten Sigi dipilih sebagai lokasi penelitian karena dari 12 (dua belas) kabupaten dan 1 (satu) kota yang berada di Provinsi Sulawesi Tengah, baru Kabupaten Sigi yang merencanakan pembentukan tentang tata cara penyusunan Propemperda melalui prakarsa DPRD.

4. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah keseluruhan Perangkat Daerah Kabupaten Sigi, serta Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Sigi. Dari populasi tersebut dipilih 1 (satu) orang perwakilan dalam diskusi interaktif sebagai sampel. Sedangkan wawancara dilakukan terhadap ketua dan anggota Bapemperda DPRD, staf Sekretaris

DPRD, Staf Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Sigi. Pemilihan sampel dilakukan dengan cara *purposive sampling*.

5. Analisa Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif, dan hasilnya disajikan dalam bentuk *deskriptif*, yaitu menggambarkan secara obyektif dan komprehensif bagaimana urgensi pembentukan Perda Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda dalam menunjang Kinerja DPRD.

PEMBAHASAN

A. Urgensi Pembentukan Perda Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda

Pasal 16 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menegaskan bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda Provinsi diatur dengan Perda Provinsi”. Pemberlakuan pasat tersebut pada tingkat kabupaten/kota berdasarkan ketentuan Pasal 17 Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang secara eksplisit menegaskan bahwa “ketentuan mengenai tata cara perencanaan penyusunan Propemperda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Propemperda kabupaten/kota”.

Pendelegasian pembentukan Perda tentang tata cara perencanaan penyusunan Propemperda merupakan justifikasi atas hipotesis bahwa regulasi yang dibentuk oleh pemerintah pusat belum memadai dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dan DPRD dalam menyusun Propemperda.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah maupun perubahannya

8 Ahmad Ulil Aedi, Sakti Lazuardi, and Ditta Chandra Putri, “Arsitektur Penerapan Omnibus Law Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 1 (2020): 1–18. h. 6

(Pasal 10 sampai dengan Pasal 19) belum mengurai secara detail tata cara penyusunan Propemperda dalam lingkungan DPRD dan lingkungan pemerintah daerah. Hal tersebut tergambar dari rangkaian norma yang hanya mengatur hal-hal pokok saja. Pasal 10 mengatur perencanaan Rancangan Perda yang terdiri dari 3 (tiga) kegiatan, yaitu:⁹

1. Penyusunan Propemperda.
2. Penyusunan Rancangan perda Kumulatif terbuka.
3. Penyusunan Rancangan Perda di luar Propemperda.

Kegiatan 2 hanya dijelaskan pada Pasal 16 ayat (4), bahwa Propemperda dapat memuat daftar kumulatif terbuka karena adanya putusan Mahkamah Agung, dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Demikian pula kegiatan 3 hanya dijelaskan pada Pasal 16 ayat (5) yang memberikan wewenang bebas (diskresi) kepada DPRD kepala daerah mengajukan Rancangan Perda di luar Propemperda dengan alasan mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau adanya bencana alam, menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain, mengatasi keadaan tertentu lainnya, dan perintah peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi. Kedua norma tersebut merupakan pengulangan norma yang telah ditegaskan pada Pasal 239 ayat (5) dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dengan mengurangi/ menghapus ayat (7) huruf d yang mengatur tentang pembatalan Perda provinsi oleh menteri dan pembatalan perda kabupaten/kota oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dari segi substansi, keberadaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah beserta perubahannya, tidak memberi nilai tambah terhadap penyusunan Propemperda. Artinya, sebelum dan setelah adanya Permendagri tersebut, mekanisme penyusunan Propemperda sama saja, karena materi muatannya hanya duplikasi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Idealnya, norma-norma yang termuat dalam Permendagri merupakan penjabaran lebih lanjut dari aturan yang lebih tinggi sehingga materi muatannya lebih teknis, sebagaimana dijelaskan oleh Maria Farida bahwa jenis peraturan perundang-undangan dapat dijelaskan perbedaan dan persamaannya yang menyangkut sifat, hakikatnya, hierarkinya, fungsi dan materi muatannya.¹⁰

Faktanya, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah hanya mengulangi ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, demikian pula Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80

⁹ Norma ini belum termuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, karena undang-undang ini belum membagi tahapan pembentukan Perda, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 1 angka 10 "Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Pentahapan Pembentukan Perda di mulai setelah dibentuk UUPD melalui Pasal 237 ayat (2) "Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan". Oleh sebab itu setiap regulasi yang mengatur tentang pembentukan Perda yang dibentuk setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah harus memperhatikan pentahapan yang diatur dalam undang-undang tersebut.

¹⁰ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)*, 9th ed. (Yogyakarta: Kanisius, 2012), www.kanisiusmedia.com. h 184

Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah hanya sebatas menegaskan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap pengujian Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kedua Permendagri tersebut tidak menjabarkan lebih lanjut norma-norma yang ada dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, karena sifatnya hanya pengulangan norma.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti berpendapat bahwa ketiadaan penjabaran Pasal 239 ayat (5) dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah beserta perubahannya, memposisikan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah semakin penting untuk menunjang kelancaran tugas-tugas DPRD khususnya di bidang pembentukan Perda.

Berbeda dengan kegiatan 2 dan kegiatan 3 yang masing-masing hanya dijelaskan dalam satu ayat saja, kegiatan 1 tentang penyusunan Propemperda lebih terperinci pembahasannya dalam beberapa pasal. Namun demikian, pasal-pasal tersebut belum mengatur secara detail mengenai mekanisme Propemperda dan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pengusul rancangan Perda. Untuk mengurai tahapan dan mekanisme penyusunan Propemperda perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Terkait dengan hal tersebut, peneliti melakukan wawancara dengan beberapa responden di Bapemperda dan sekretariat

DPRD Kabupaten Sigi¹¹ bahwa mekanisme penyusunan Propemperda baik dalam lingkungan DPRD maupun dalam lingkungan pemerintah daerah hanya mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah beserta perubahannya. Akibatnya, penyusunan Propemperda selalu terkendala, karena tidak adanya kesamaan pandangan dan pemahaman antara DPRD dengan pemerintah daerah, atau antara perangkat daerah pemrakarsa dengan perangkat daerah lainnya termasuk bagian hukum jika rancangan Perda berasal dari pemerintah daerah, atau antar praksi jika rancangan Perda berasal dari DPRD. Perbedaan pandangan tersebut menyangkut prosedur, materi muatan maupun syarat-syarat pembentukan Perda. Untuk mendukung tugas-tugas Bapemperda, Tahun 2018 DPRD telah mengusulkan pembentukan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Pada diskusi interaktif dengan jajaran Perangkat Daerah Kabupaten Sigi yang dihadiri oleh beberapa perwakilan Perangkat Daerah Kabupaten Sigi, *civitas akademika* Universitas Tadulako, toko masyarakat, Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Tengah, serta Biro Hukum Provinsi Sulawesi Tengah, Salam Lamangkau (Biro Hukum Provinsi Sulawesi Tengah), menegaskan pentingnya Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah dalam menunjang kinerja DPRD pada umumnya, dan lebih khusus memberikan pedoman yang jelas tentang bagaimana mekanisme penyusunan propemperda dilingkungan DPRD yang di

11 Wawancara dilaksanakan di Kantor DPRD Kabupaten Sigi pada Bulan Oktober 2019

koordinir oleh Bapemperda dan di lingkungan pemerintah kabupaten yang dikoordinir oleh bagian hukum sekretariat daerah sekaligus sebagai *leading sector*.¹²

Mekanisme penyusunan Propemperda dilingkungan DPRD berbeda dengan mekanisme di lingkungan pemerintah daerah. Di Lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum (biro/bagian hukum), sedangkan di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda.

Hasil penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah diajukan oleh biro/bagian hukum kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Selanjutnya, kepala daerah menyampaikan kepada Bapemperda melalui pimpinan DPRD. Sedangkan di lingkungan DPRD, mekanisme penyusunan Propemperda akan diatur dalam peraturan DPRD. Norma ini memberikan kewenangan kepada DPRD untuk mengatur mekanisme Penyusunan Propemperda tanpa melibatkan unsur pemerintah daerah. Demikian pula sebaliknya, mekanisme penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah tidak melibatkan unsur DPRD. Artinya, kedua belah pihak tidak bersinergi dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Di sisi lain, kedua lembaga ini merupakan mitra dalam menyusun dan menetapkan Propemperda setiap tahunnya sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.

Kemitraan tersebut secara eksplisit diatur pada Pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa penyusunan Propemperda dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas, dan memuat:

1. Perintah peraturan yang lebih tinggi.
2. Rencana pembangunan daerah.
3. Penyelenggaraan Otonomi daerah dan tugas pembantuan
4. Aspirasi masyarakat.

DPRD dan kepala daerah dalam menyusun dan menetapkan Propemperda harus mempertimbangkan berbagai aspek/faktor sehingga Propemperda yang ditetapkan dapat terselesaikan sesuai dengan perencanaan.

Pertimbangan sosiologis akan pentingnya Peraturan Daerah Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, tersaji dalam kegiatan diskusi interaktif dan wawancara yang dilakukan dengan beberapa pihak terkait. Selain yang telah dijelaskan sebelumnya, dalam diskusi interaktif yang dihadiri perwakilan Perangkat Daerah Kabupaten Sigi, civitas akademik Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Bapemperda Kabupaten Sigi, Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Tengah, Sekretariat DPRD Kabupaten Sigi, Biro Hukum Provinsi Sulawesi Tengah, serta tokoh masyarakat setempat, mayoritas peserta mengakui kelemahan aturan yang ada saat ini, olehnya, bersepakat dan menyerahkan kepada DPRD Kabupaten Sigi untuk membentuk Perda yang mengatur mekanisme penyusunan dan penetapan Propemperda.¹³

Demikian pula, hasil diskusi interaktif dengan Bapemperda DPRD Kabupaten Sigi disimpulkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Sigi tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda merupakan kebutuhan yang penting dan strategis dalam rangka menunjang kinerja pemerintah daerah dan DPRD, khususnya dalam bidang pembentukan Perda. Lanjut, para responden menjelaskan bahwa salah faktor yang menyebabkan lambatnya atau molornya pembahasan Rancangan Perda yang telah

¹² Diskusi interaktif dilaksanakan pada Bulan November 2019

¹³ Diskusi interaktif dilaksanakan pada bulan Oktober 2019

ditetapkan dalam Propemperda adalah kurang siapnya lembaga pengusul rancangan Perda baik oleh pemerintah daerah maupun yang diusul oleh DPRD.

Rencana pembentukan peraturan daerah yang ditetapkan dalam Propemperda setiap tahunnya baru sebatas *nomenklatur* (judul Perda), tetapi belum melalui kajian-kajian akademik sehingga pada saat rancangan Perda tersebut dijadwalkan pembahasannya terkadang Rancangan Perda tersebut belum tuntas dibahas secara internal. Misalnya, Rancangan Perda yang diusulkan perangkat daerah tertentu, senantiasa belum melalui proses pembahasan atau penyamaan persepsi dengan perangkat daerah lainnya yang terkait, termasuk belum dibahas bersama dengan bagian hukum yang notabene merupakan *leading sector* di bidang pembentukan produk hukum daerah.

Demikian pula hasil wawancara dengan beberapa staf sekretariat DPRD Kabupaten Sigi¹⁴ menjelaskan bahwa hampir setiap tahun peraturan daerah yang telah ditetapkan dalam Propemperda tidak bisa dibahas seluruhnya dalam tahun berjalan. Dengan kata lain, pembahasan rancangan peraturan daerah menyeberang tahun. Akibatnya, peraturan daerah yang ditetapkan dalam Propemperda tahun berikutnya akan menyeberang lagi pada tahun berikutnya. Demikian seterusnya. Salah faktor penyebabnya adalah, lembaga pengusul belum menyediakan segala sesuatunya terkait dengan proses pembahasan rancangan peraturan daerah.

Tabel 1. Propemperda Kabupaten Sigi 2 Tahun Terakhir

Pemda	Jumlah		Keterangan	
	Pemda	DPRD		
		2	2018	Keputusan DPRD Kabupaten Sigi Nomor 304/170/DPRD-SIGI Tentang Perubahan Atas Putusan DPRD Kabupaten Sigi Nomor 244/170/DPRD-SIGI Tahun 2017 Tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2018
6		3	2019	Keputusan DPRD Kabupaten Sigi Nomor 250/170/DPRD-SIGI tentang penetapan program pembentukan peraturan daerah Tahun 2019

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Sigi, Tahun 2019

Jumlah Propemperda sebagaimana tergambar pada tabel 1, tidak rampung dibahas pada tahun berjalan, termasuk Propemperda Tahun 2019, harus menyeberang ke tahun 2020. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, termasuk ketidaksiapan dari lembaga yang memprakarsai pembentukan Perda tersebut. Hal inilah yang mendorong Bapemperda DPRD Kabupaten Sigi mengusulkan pembentukan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Keinginan ini sejalan dengan hasil diskusi interaktif dengan civitas akademisi Fakultas Hukum Universitas Tadulako¹⁵ yang pada umumnya berpendapat bahwa prosedur pembentukan Perda harus diatur sedemikian rupa termasuk pada tahap perencanaan sehingga, Perda yang dihasilkan oleh DPRD bersama pemerintah daerah benar-benar

14 Wawancara dilaksanakan pada bulan Oktober 2019

15 Diskusi interaktif dilaksanakan di Fakultas Hukum Universitas Tadulako pada bulan Oktober 2019.

mengejawantahkan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Seharusnya pada saat penetapan Propemperda oleh ketua DPRD, hasil pengkajian dan penyelarasan materi muatan rancangan Perda dilaksanakan dan terdokumentasikan sebagai bagian dari persyaratan pengusulan rancangan Perda. Hasil pengkajian dan penyelarasan ini sangat diperlukan untuk mengetahui argumentasi hukum kebutuhan hukum masyarakat dan pemerintah daerah sehingga rancangan Perda tersebut ditetapkan menjadi skala prioritas dalam Propemperda. Dengan demikian proses pembentukan Perda di tahun mendatang tidak lagi mengalami hambatan karena Propemperda hanya berisi nomenklatur Perda tanpa dilampiri dokumen hasil kajian atau penelitian mendalam terhadap materi muatan Perda.

Berdasarkan telaah yuridis dan kajian empiris menunjukkan bahwa rangkaian norma dalam peraturan perundang-undangan terkait, yang mengatur mekanisme penyusunan Propemperda sangat belum memadai sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Sigi dalam menyusun dan menetapkan Propemperda. Oleh sebab itu, pemerintah Kabupaten Sigi memerlukan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah dalam mendukung dan menunjang kinerja DPRD Kabupaten Sigi.

Perlu peneliti paparkan bahwa saat penelitian ini dilaksanakan Kabupaten Sigi belum memiliki Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah atau Perda tentang Pembentukan Peraturan Daerah. Kedua Perda tersebut materi muatannya lebih luas dibandingkan dengan materi muatan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda.

Materi Muatan Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mencakup semua produk hukum daerah baik berupa peraturan maupun penetapan. Yang

termasuk peraturan adalah: Perda, Perkada, dan peraturan DPRD. Sedangkan penetapan terdiri dari: keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD, dan keputusan badan kehormatan DPRD.

Jika Materi Muatan Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah meliputi peraturan dan penetapan, maka materi muatan muatan Perda tentang Pembentukan Peraturan Daerah lebih sempit hanya terkait peraturan khususnya Perda. Sedangkan materi muatan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda lebih sempit lagi dibandingkan dengan dua nomenklatur perda sebelumnya, yakni hanya mengatur satu dari lima tahapan dalam pembentukan Perda.

Berdasarkan pemaparan tersebut, berpotensi terjadinya tumpang tindih atau bahkan terdapat pertentangan norma terkait dengan penyusunan Propemperda, jika satu daerah membentuk dua Perda dari tiga Perda yang disebutkan di atas. Untuk menghindari hal tersebut, Pembentukan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda bersifat alternatif dan tentatif.

Bagi daerah yang belum membentuk salah satu Perda dari ketiga Perda tersebut seperti pada kasus di Kabupaten Sigi, maka Perda tentang Cara Penyusunan Propemperda bersifat alternatif. Namun jika suatu daerah telah memiliki Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah atau Perda tentang Pembentukan Perda, bukan berarti tidak perlu membentuk Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda. Karena Perda yang terakhir ini merupakan *lex specialis* dari kedua Perda sebelumnya.

Sebagai contoh, Provinsi Sulawesi Tengah telah memiliki Perda Nomor 11 Tahun 2013 tentang Pembentukan Peraturan Daerah. Namun, pada Tahun 2018 DPRD dan pemerintah provinsi telah menetapkan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda, dengan catatan bahwa pada

ketentuan penutup menempatkan satu pasal yang mencabut Pasal 6 sampai dengan Pasal 19 yang mengatur tentang tahap perencanaan. Dengan teknik *legal drafting* demikian, tumpang tindih atau pertentangan norma dapat teratasi. Langkah tersebut ditempuh karena DPRD dan pemerintah daerah menilai bahwa Perda tentang Pembentukan Peraturan Daerah belum memadai karena tidak mengurai secara detail tata cara penyusunan Propemperda yang bermuara pada kurang efektifnya dan efisiennya penyusunan Propemperda.

Sedangkan Kasus di Kabupaten Sigi lebih memilih mendahulukan pembentukan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda karena berangkat dari pengalaman selama beberapa tahun terakhir dimana awal mula persoalan keterlambatan penjadwalan pembahasan rancangan Perda karena pada tahap perencanaan pemrakarsa rancangan Perda belum siap sepenuhnya. Olehnya, dalam rapat penetapan Propemperda Tahun 2018 DPRD dan pemerintah daerah bersepakat mengusulkan Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemda. Selain pertimbangan di atas, urgensi Perda ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja DPRD dalam bidang pembentukan Perda karena kendala keterlambatan Perda pada tahap perencanaan dapat teratasi. Tidak kalah pentingnya, bahwa Pembentukan Perda ini merupakan perintah langsung Pasal 16 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

B. Faktor yang Mempengaruhi Penyusunan Propemperda.

Salah satu fungsi DPRD adalah fungsi Legislasi. Melalui fungsi tersebut, DPRD diberi tugas membentuk Perda bersama-sama dengan kepala daerah. Pembentukan Perda diawali dengan perencanaan yang

meliputi kegiatan penyusunan Propemperda, perencanaan penyusunan rancangan Perda kumulatif terbuka, dan penyusunan rancangan Perda di luar Propemperda.

Penyusunan Propemperda yang dilaksanakan oleh DPRD dan pemerintah daerah merupakan langkah awal yang akan menentukan efektifitas dan efisiensi pembentukan Perda. Namun dalam pelaksanaannya dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:

1. Ketersediaan anggaran,
2. Waktu,
3. Partisipasi masyarakat
4. Sumber daya manusia.

Keempat faktor ini harus menjadi bahan pertimbangan bagi penyusun Propemperda sekaligus sebagai catatan bagi ketua DPRD sebelum menetapkan keputusan DPRD tentang Propemperda, karena kemampuan DPRD menyelesaikan rancangan Perda yang telah ditetapkan dalam Propemperda akan berkonsekuensi langsung terhadap jumlah Propemperda tahun berikutnya, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 15 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa "penyusunan dan penetapan Propemperda mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan Perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan maksimal 25% dari jumlah rancangan Perda yang ditetapkan tahun sebelumnya".

1. Faktor Anggaran

Anggaran sangat menentukan kelancaran pelaksanaan setiap tahapan dalam pembentukan Perda. Setelah ditetapkan Propemperda oleh Ketua DPRD, maka kewajiban bagi perangkat daerah pengusul untuk menyediakan anggaran untuk membiayai tahapan berikutnya, mulai dari tahap penyusunan Ranperda sampai pada tahap pengundangan dan sosialisasi.

Aspek anggaran akan menentukan kuantitas dan kualitas Perda, karena setiap tahapan pembentukan Perda akan memerlukan anggaran tersendiri. Tahap penyusunan misalnya, akan memerlukan biaya penelitian dan penyusunan naskah akademik. Kegiatan tersebut tentunya akan melibatkan pihak lain yaitu peneliti, akademisi/ahli, dan/atau perancang. Demikian selanjutnya, tahap pembahasan, penetapan, dan pengundangan memerlukan pembiayaan, termasuk biaya untuk mensosialisasikan Perda yang telah di undangkan.

Faktor anggaran merupakan masalah klasik dalam pembahasan rancangan Perda, karena terkadang sebuah nomenklatur Perda sudah masuk dalam daftar Propemperda, tetapi ketika dijadwalkan pada persidangan di DPRD, ternyata perangkat daerah pengusul belum menyediakan anggaran dalam APBD. Kondisi seperti ini juga terjadi di Kabupaten Sigi sebagaimana dijelaskan oleh Kasubag Persidangan Sekretariat DPRD dan staf bagian hukum sekretariat daerah Kabupaten¹⁶ bahwa Propemperda yang telah dibahas oleh DPRD bersama dengan pemerintah daerah dan ditetapkan oleh ketua DPRD setiap tahunnya tidak dapat diselesaikan seluruhnya karena terkendala dengan anggaran. Anggaran pembentukan Perda yang diusulkan dalam Rancangan APBD terkadang tidak disetujui. Akibatnya, beberapa rancangan Perda harus ditunda pembahasannya dan menunggu penganggaran tahun berikutnya.¹⁷

16 wawancara dilaksanakan di Kantor DPRD dan Kantor Bupati Kabupaten Sigi pada bulan September dan Oktober 2019.

17 Nomenklatur Perda yang telah ditetapkan dalam Propemperda penganggarnya terkadang tidak disetujui saat pembahasan Rancangan APBD. Prosedur ini yang menjadi salah satu sumber masalah dalam penyediaan anggaran, karena penetapan Propemperda harus dilakukan sebelum penetapan Rancangan tentang APBD (Pasal 239 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Pasal 15 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun

2. Faktor Waktu

Faktor waktu harus diperhitungkan untuk menentukan berapa banyak Perda yang masuk dalam Propemperda. Hal ini penting karena masih ada tahapan selanjutnya yang harus dilalui sebelum Perda diberlakukan.

Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ada 5 (lima) tahapan yang harus dilalui dalam proses pembentukan Perda, yaitu: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Setiap tahapan, memiliki mekanisme tersendiri sebagai syarat formal pembentukan Perda serta melibatkan beberapa pihak yaitu DPRD, pemerintah daerah, peneliti/ahli/perancang, peran serta masyarakat, serta biro hukum yang diberi kewenangan melakukan tindakan-tindakan tertentu (evaluasi, fasilitasi, verifikasi, klarifikasi) sebelum perda diundangkan. Pemenuhan syarat formal dan materil pada setiap tahapan berkorelasi terhadap waktu yang akan digunakan oleh DPRD dan pemerintah daerah dalam pembentukan Perda.

Pada tahap penyusunan dipersyaratkan bahwa pemrakarsa dalam menyiapkan rancangan Perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Pada Perda yang dipersyaratkan harus disertai naskah akademik, maka proses penyusunan naskah akademik tentu akan memerlukan waktu yang cukup lama karena harus dilakukan penelitian oleh tim peneliti yang memiliki kompetensi dan keilmuan yang relevan.

Demikian pula pada tahap pembahasan rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama pemerintah daerah untuk mendapatkan persetujuan. Pada tahap ini, terdapat mekanisme yang juga memerlukan waktu, misalnya harus melalui rapat paripurna

2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah).

DPRD yang dihadiri oleh pemerintah daerah dengan agenda mendengarkan pandangan dari setiap praksi, rapat pansus yang didahului dengan pembentukan pansus, serta beberapa mekanisme yang bersifat kasuistik yang kemungkinan terjadi saat pembahasan Perda.

Selanjutnya, tahap penetapan dan pengundangan memiliki mekanisme yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah beserta perubahannya.

Terkait dengan faktor waktu, peneliti melakukan wawancara dengan beberapa responden di DPRD dan pemerintah daerah, yang pada umumnya menjelaskan dan sependapat bahwa salah faktor penyebab tertundanya pembahasan Rancangan Perda yang telah ditetapkan dalam propemperda adalah waktu. Terkadang pembahasan suatu rancangan Perda melebihi waktu yang telah direncanakan dan terjadwal dalam agenda persidangan. Penyebabnya bermacam-macam. Ada yang bersifat teknis ada pula yang non teknis. Ada yang terkait dengan materi muatan, ada pula yang terkait dengan prosedur tambahan misalnya Pansus harus melakukan study banding ke daerah lain, harus melakukan kunjungan lapangan ke daerah lokasi tertentu yang kesemuanya belum diperhitungkan saat penyusunan jadwal persidangan.¹⁸

3. Faktor Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat merupakan keharusan dalam pembentukan Perda, karena masyarakat yang akan merasakan langsung dampak pemberlakuan Perda.

¹⁸ Wawancara dilaksanakan pada bulan Oktober 2019.

Jika materi muatan Perda tidak bersesuaian dengan kultur atau budaya masyarakat, niscaya Perda tersebut keberlakuannya kurang efektif atau sulit diterima oleh masyarakat. Sebaliknya, jika materi muatan Perda mencerminkan kultur masyarakat serta bersesuaian dengan kebutuhan hukum masyarakat, maka tujuan pembentukan Perda lebih mudah diwujudkan, karena masyarakat secara sukarela menundukkan diri terhadap norma-norma yang terkandung dalam Perda (daya berlakunya efektif).

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda akan berkorelasi terhadap ketaatan hukum masyarakat. Pelibatan masyarakat dalam pembentukan Perda akan menentukan nilai atau tingkat ketaatan hukum. Semakin besar tingkat partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda, maka semakin besar pula pemahaman akan manfaat dan tujuan pembentukan Perda, dan semakin tinggi pula tingkat ketaatan hukumnya.

Utrecht mengemukakan empat alasan masyarakat menaati hukum, yaitu:

1. Karena orang merasakan bahwa peraturan itu dirasakan sebagai hukum;
2. Karena ia harus menerima supaya ada ketenteraman;
3. Karena masyarakat menghendaki;
4. Karena adanya paksaan (sanksi) sosial.¹⁹

Masyarakat perlu diberi ruang untuk berpartisipasi secara langsung maupun tidak langsung dalam proses pembentukan Perda karena masyarakat merupakan salah satu sub sistem dalam sistem hukum sebagaimana dikemukakan Lawrence M. Friedman bahwa hukum yang baik harus selalu memuat tiga unsur-unsur hukum yang terdiri dari struktur hukum (*legal structuer*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal*

¹⁹ Irwansyah, *Kajian Ilmu Hukum*, ed. Ahsan Yunus, 1st ed. (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020). h. 239

culture).²⁰ Untuk menghasilkan sebuah aturan yang efektif berlaku, maka ketiga unsur tersebut harus saling menunjang satu sama lainnya. Karena kegagalan salah satu sub sistem tersebut, akan berpengaruh terhadap sistem hukum itu sendiri.

Teori Friedman sejalan dengan pandangan Carl D. Friedrich²¹ dalam bukunya *Man and his Government* mengemukakan sistem adalah apabila beberapa bagian yang berlainan dan berbeda satu sama lain membentuk suatu kesatuan, melaksanakan hubungan fungsional yang tetap satu sama lain serta mewujudkan bagian-bagian itu saling tergantung satu sama lain, sehingga kerusakan suatu bagian mengakibatkan kerusakan keseluruhan. Friedrich menekankan teorinya pada aspek fungsional dari setiap subsistem. Sehingga menurut beliau bahwa setiap subsistem saling berinteraksi dan memiliki interdependensi.

Friedrich Edgard Huse dan James L. Bowditch²² melihat sistem dari sudut pandang adanya interaksi yang saling berpengaruh diantara subsistem. Ditegaskan bahwa sistem adalah suatu seri dan rangkaian bagian yang saling berhubungan sedemikian rupa sehingga berinteraksi dan saling berpengaruh dari satu bagian akan mempengaruhi keseluruhan. Talcott Parson²³ melihat dari sudut pandang pembentukannya bahwa sistem mengandaikan adanya kesatuan

antara bagian-bagian yang berhubungan antara satu dengan lainnya untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Dari beberapa teori di atas, dapat disimpulkan bahwa *culture* atau budaya masyarakat merupakan salah satu faktor (sub sistem hukum) yang berpengaruh terhadap keberlakuan hukum (Perda). Perda yang baik adalah Perda yang akomodatif terhadap budaya masyarakat lokal dengan tanpa mengabaikan sub sistem lainnya (materi muatan Perda dan pemerintah daerah/struktur termasuk sarana dan prasarana)

Perintah pelibatan masyarakat dalam pembentukan Perda dan produk hukum daerah lainnya tertuang pada Pasal 166 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang memberikan hak kepada masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis. Masyarakat dimaksud merupakan orang perorangan atau kelompok masyarakat yang dapat berperan secara aktif memberi kontribusi atau masukan atas materi muatan Perda pada semua jenjang atau tahapan pembentukan Perda.

Partisipasi masyarakat dapat terwujud jika didukung adanya transparansi DPRD dan pemerintah daerah dalam setiap tahapan pembentukan Perda. Setiap rancangan Perda harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat, agar partisipasi masyarakat juga dengan mudah dapat diakses oleh pembentuk Perda. Partisipasi masyarakat secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui berbagai cara baik yang bersifat formal, informal, dan bahkan non formal misalnya melalui media sosial sepanjang hal tersebut dapat diakses oleh kedua belah pihak (masyarakat dan pembentuk Perda). Secara normatif, masukan masyarakat melalui dapat melalui 4 (empat) cara yakni:

1. Rapat dengar pendapat umum;
2. Kunjungan kerja.;
3. Sosialisasi; dan/atau
4. Seminar, lokakarya, diskusi.

20 Yopi Gunawan and Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum Dan Negara Hukum Pancasila*, ed. Oktavianus Hartono, 1st ed. (Bandung: PT Refika Aditama, 2015), www.refika-aditama.com. h. 1

21 Farah Saniyyah, "Teori Sistem Carl. D. Friedrich," *Kompasiana Beyond Blogging*, last modified 2014, accessed June 28, 2020, <https://www.kompasiana.com/farahsaniyyah/54f77317a33311a35f8b457d/teori-sistem>.

22 Nofrian Kamil, "Konsep Dasar Sistem Hukum," last modified 2018, accessed June 28, 2020, <http://kelompok3okepunya.blogspot.co.id/2011/01/teori-sistem.html>.

23 Max Sudirno Kaghoo, "Teori Sistem," last modified 2011, accessed June 28, 2020, <http://kaghoo.blogspot.com/2011/11/teori-sistem.html>.

Melihat keadaan geografi dan demografi Kabupaten Sigi, maka tidak mudah untuk melaksanakan ketentuan normatif tersebut.

Secara geografis Kabupaten Sigi terletak antara koordinat 00 52' 16" LS – 20 03' 21" LS dan 1190 38' 45" BT – 1200 21' 24" BT, mempunyai batas-batas wilayah:

1. sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Banawa Selatan Kabupaten Donggala, Kecamatan Palu Barat, Kecamatan Palu Selatan Kota Palu, dan Kecamatan Parigi Selatan, Kecamatan Parigi Tengah, Kecamatan Torue, Kecamatan Sausu Kabupaten Parigi Moutong;
2. sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Lore Utara, Kecamatan Lore Tengah dan Kecamatan Lore Selatan Kabupaten Poso;
3. sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Luwu Utara Provinsi Sulawesi Selatan; dan
4. sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Mamuju, Kabupaten Mamuju Utara Provinsi Sulawesi Barat dan Kecamatan Rio Pakaya, Kecamatan Pinembani Kabupaten Donggala.

Luas wilayah 5.196,02 kilometer persegi yang terbagi menjadi 15 (lima belas) dengan penyebaran penduduk sebagaimana tergambar pada tabel 1.

Tabel 2. Jumlah Penduduk dan Desa/ Kelurahan menurut Kecamatan Tahun 2018

Kecamatan	Penduduk (ribuan)	Desa/ Kelurahan
Pipikoro	8,63	19
Kulawi selatan	9,34	12
Kulawi	15,65	16
Lindu	5,20	5
Nokilalaki	6,20	5
Palolo	30,14	22
Gumbasa	12,88	7
Dolo Selatan	15,92	12
Dolo Barat	13,87	12
Tanambulava	8,68	5
Dolo	22,70	11
Sigi Biromaru	47,23	18
Marawola	23,12	11

Kecamatan	Penduduk (ribuan)	Desa/ Kelurahan
Marawola Barat	7,03	12
Kinovaro	10,43	10
Jumlah	237,01	177

Sumber : Badan Statistik Kabupaten Sigi, 2019.

Kabupaten Sigi merupakan salah satu daerah di Indonesia yang tidak memiliki wilayah laut. Seluruh wilayah Kabupaten Sigi terdiri dari dataran dan pegunungan yang hingga saat ini masih terdapat beberapa perkampungan (desa) yang sulit diakses dengan menggunakan kendaraan bermotor roda empat. Mobilisasi masyarakat beserta seluruh kebutuhannya hanya menggunakan kendaraan bermotor roda dua. Jika musim penghujan tiba, maka kendaraan roda dua pun tidak dapat dipergunakan.

Demikian pula, penduduk Kabupaten Sigi tersebar di seluruh wilayah yang terbagi 15 (lima belas) kecamatan dan setiap kecamatan terbagi menjadi beberapa desa/ kelurahan. Keterisolasian beberapa desa diperparah dengan tidak adanya dukungan fasilitas informasi dan teknologi (IT). Sarana media massa seperti internet dan televisi termasuk media cetak belum menjangkau daerah-daerah terpencil. Keadaan tersebut menyebabkan komunikasi dan interaksi antara pemerintah dengan masyarakat sangat terbatas. Masyarakat sulit mengakses kebijakan dan program pemerintah, demikian sebaliknya pemerintah sulit mendapatkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Akibatnya, beberapa program pemerintah tidak terlaksana atau setidaknya mengalami kesulitan saat dilaksanakan.

Kondisi demikian menyebabkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah termasuk penyusunan Propemperda sulit menjangkau daerah tertentu. Olehnya dibutuhkan upaya luar biasa agar masyarakat yang bermukim di daerah terpencil dapat didengarkan dan diakomodir aspirasinya, karena mereka juga

bagian dari masyarakat Kabupaten Sigi yang menjadi objek pemberlakuan Perda.

Merujuk pada ketentuan normatif di atas, masukan masyarakat merupakan kewajiban bagi pembentuk Perda. Olehnya, pembentuk Perda yang harus proaktif menjemput aspirasi masyarakat terisolir, tidak boleh pasif, apalagi mengabaikan aspirasi mereka. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat di setiap daerah pasti berbeda, dan perbedaan tersebut merupakan kekayaan sekaligus sumber inspirasi bagi *drafter* dalam rancangan Perda.

Berdasarkan uraian di atas, sulit bagi DPRD dan pemerintah serta *drafter* untuk menjangkau aspirasi masyarakat yang bermukim di wilayah terisolir jika penyusunan Propemperda dilaksanakan seperti saat ini. Dibutuhkan kebijakan dan pengaturan secara teknis, sehingga aspirasi masyarakat lebih terakomodir secara adil dan proporsional. Penjaringan aspirasi masyarakat melalui kegiatan formal seperti rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan seminar tidaklah sekedar kegiatan menggugurkan kewajiban hukum demi memenuhi syarat formal pembentukan Perda, tetapi tujuan pelaksanaan penjaringan aspirasi masyarakat dalam rangka memenuhi syarat materil sebuah Perda, yakni materi muatan Perda benar-benar mencerminkan kebutuhan hukum masyarakat.

Pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda merupakan wujud komitmen pemerintah daerah dan DPRD menjadikan kedua lembaga tersebut sebagai *lembaga responsif*, yang menghasilkan hukum (Perda) yang *responsif*.²⁴ Lembaga

24 Hukum *refresif*, hukum *otonom*, dan hukum *responsif* dapat dipahami sebagai tiga respon terhadap dilema yang ada antara *integritas* dan *keterbukaan*. Ciri utama hukum *refresif* adalah adaptasi pasif dan oportunistik dari institusi-institusi hukum terhadap lingkungan sosial dan politik. Sedangkan hukum *otonom* merupakan reaksi yang menentang terhadap keterbukaan yang serampangan. Perhatian utamanya adalah bagaimana menjaga integritas institusional. Untuk

responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi diri.²⁵ Pembentukan hukum responsif merupakan bentuk kebijakan hukum yang menyentuh rasa keadilan masyarakat, di mana pengambil keputusan selalu mempertimbangkan masukan masyarakat yang percaya pada legitimasinya.²⁶

Partisipasi masyarakat berarti ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan mulai perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Perda dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik²⁷. Partisipasi politik menurut Herbert Mc Clasky adalah kegiatan sukarela masyarakat melalui cara mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan atau pembuatan kebijakan umum²⁸.

Dilihat dari perkembangannya, partisipasi masyarakat khusus dalam konteks pembentukan peraturan perundang-

mencapai tujuan tersebut, hukum mengisolasi dirinya mempersempit tanggungjawabnya, dan menerima formalisme yang buta demi mencapai sebuah integritas. Untuk mengatasi permasalahan atau ketegangan tersebut Philippe Nonet dan Philip Selznick menghadirkan Hukum *responsif*. Ciri Hukum *responsif* adalah adaptasi yang selektif dan tidak serampangan. Institusi yang responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan kekuatan-kekuatan baru dalam lingkungannya. Olehnya, hukum *responsif* memperkuat cara-cara bagaimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat pertentangan diantara keduanya.

25 Nonet Philippe and Selznick Philip, *Hukum Responsif*, ed. Raisul Muttaqien and Nurainun Mangunsong, 5th ed. (Bandung: Nusa Media, 2010).

26 Nizar Apriansyah, "Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 2 (2016): 187–196.

27 M Pujo Darmo, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh DPRD Dan Pemerintah Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah*, 1st ed. (Yogyakarta: Deepublish (Group CV. Budi Utama), 2019).

28 Ibid.

undangan termasuk Perda, merupakan konsep yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau tersedianya mekanisme mewujudkan partisipasi adalah suatu tuntutan yang mutlak dan sebuah keniscayaan sebagai upaya demokrasi sejak pertengahan abad ke 20. Masyarakat semakin sadar akan hak-hak politiknya, termasuk berpartisipasi dalam proses pembentukan (perumusan) undang-undang.²⁹

Menurut Glenn M. Wiser dan Daniel B. Magraw, partisipasi masyarakat menetapkan tiga pilar penting yaitu *access to information*, *access to decision making*, dan *access to justice*. *Access to information* masyarakat dapat memperoleh informasi publik secara keseluruhan. *Access to decision making* berarti masyarakat memberikan pendapat terhadap proses pembuatan keputusan. Sedangkan *access to justice* berarti setiap individu dan kelompok memiliki kesempatan untuk mendapatkan ganti kerugian ketika pihak yang berwenang gagal memenuhi kewajiban mereka untuk menyediakan akses atas informasi dan akses untuk berperan serta dalam proses pembuatan keputusan.³⁰

Lebih jauh pentingnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda adalah:

1. Memberi informasi kepada pemerintah itu dibutuhkan;
2. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan, termasuk taat pada Perda;
3. Membantu perlindungan hukum;
4. Mendemokraskan pengambilan keputusan.³¹

Perda merupakan keputusan politik pemerintah daerah dan prosedur pengambilan keputusan harus melibatkan partisipasi publik. Gene Rowe dan Lynn J. Frewer merumuskan sejumlah kriteria atau indikator partisipasi publik sebagai metode dalam pengambilan keputusan dan kebijakan publik:

1. *Criterion of representativeness* (kriteria keterwakilan). Partisipasi harus mewakili populasi masyarakat yang terkena suatu dampak kebijakan.
2. *Criterion of independence* (kriteria independensi). Proses partisipasi harus dilakukan dengan cara yang independen.
3. *Criterion of early involvement* (keterlibatan dini). Keterlibatan dini diperlukan bukan dari sisi yang sangat teknis tentang suatu kebijakan tapi dari aspek-aspek yang berkaitan dengan nilai (psikologis dan sosiologis).
4. *Criterion of influence* (kriteria pengaruh). Output dari prosedur harus memiliki dampak yang nyata pada kebijakan.
5. *Criterion of transparency* (kriteria transparansi). Proses harus transparan sehingga publik dapat melihat apa yang terjadi dan bagaimana keputusan yang dibuat.
6. *Criterion of resource accessibility* (kriteria akses terhadap sumber daya). Pengambilan keputusan yang efektif memerlukan akses terhadap sumber daya secara tepat dan informasi yang relevan.
7. *Criterion of task definition* (kriteria definisi tugas). Sifat dan lingkup tugas harus didefinisikan secara jelas sejak awal untuk memastikan tidak ada kebingungan dan kesalahpahaman.
8. *Criterion of structured decision making* (kriteria pengambilan keputusan yang terstruktur).
9. *Criterion of cost-effectiveness* (kriteria efektivitas biaya).

29 Nomensen Sinamo, *Ilmu Perundang-Undangan*, ed. Philip Anggun and A Herda, 1st ed. (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2016).

30 A'an Efendi and Ferdi Poernomo, *Hukum Administrasi*, ed. Dessy Marliani Listianingsih, 2nd ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), <http://niagarafallslawyer.ca/images/home/1.jpg>.

31 Sinamo, *Ilmu Perundang-Undangan*.

4. Faktor Sumber Daya Manusia

Faktor keempat adalah ketersediaan sumber daya manusia dalam hal ini perancang Perda (*legal drafter*), peneliti, dan/atau tenaga ahli. Salah satu penentu kualitas sebuah Perda adalah pelibatan peneliti, akademisi/ahli, serta perancang. Walaupun di DPRD ada Bapemperda dan di pemerintah ada biro/bagian hukum yang tugasnya khusus menyusun Propemperda, namun keterbatasan waktu dan personil menyebabkan lembaga tersebut tidak mampu mengemban secara keseluruhan tugas-tugas yang dibebankan. Oleh sebab itu, untuk membantu beban tugas lembaga tersebut keterlibatan peneliti, akademisi/ahli dan/atau perancang mutlak adanya, sekaligus memenuhi perintah Pasal 169 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah bahwa “ setiap tahapan pembentukan Perda mengikutsertakan perancang, peneliti dan/atau tenaga ahli.

Peran peneliti dan akademisi sangat membantu tugas pemerintah daerah dan DPRD dalam melakukan penelitian terkait dengan pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur dalam Perda, Hasil penelitian dituangkan dalam dokumen penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang merupakan salah satu syarat formal yang harus terpenuhi dalam pembentukan Perda.

Menurut Taufik H Simatupang Posisi perancang dalam pelaksanaan fungsi fasilitasi produk hukum daerah adalah posisi yang penting mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan Perda³². Posisi tersebut

tidak sekedar memenuhi syarat formal yang dipersyaratkan peraturan perundang-undangan, tetapi keterlibatan perancang pada setiap tahapan pembentukan termasuk tahap perencanaan (proses penyusunan Propemperda) bertujuan meningkatkan kualitas Perda, sebab Perda esensinya adalah suatu kegiatan yang terencana yang diturunkan atau “diterjemahkan” dari Program Pembangunan Daerah di bidang hukum. Embrio dari Perda dimulai dari usulan pemerintah daerah yang akan dibahas di Biro/bagian Hukum sebagai Propemperda. Pada tahapan awal inilah Perancang Kanwil seharusnya dilibatkan³³.

Fungsi lain fasilitasi oleh Perancang adalah menghindari Perda bermasalah. Salah satu wujud Perda bermasalah ketika Perda dirancang/ disusun tidak sesuai dengan prinsip *legislatif drafting*, antara lain tidak melibatkan partisipasi masyarakat (*stake holders*) yang paham dan mengerti kondisi daerahnya³⁴.

Kaitannya dengan fungsi fasilitasi pembentukan produk hukum daerah, perancang Kanwil Hukum dan HAM melakukan Kegiatan berupa:

1. Mediasi dan konsultasi;
2. Penyusunan dan harmonisasi produk hukum daerah;
3. Inventarisasi produk hukum daerah;
4. Pembinaan perancang peraturan perundang-undangan di wilayah.³⁵

32 Taufik H. Simatupang, “Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 1 (2017): 12–25. h. 22

33 Ibid.

34 Dayanto and Karim, *Peraturan Daerah Responsif, Fondasi Teoritik Dan Pedoman Pembentukannya*.

35 Taufik H Simatupang, “Analisis Yuridis Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Dalam Pengelolaan Dan Pelayanan Database Peraturan Perundang-Undangan Di Daerah,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 1 (2018): 1–19.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, peneliti berkesimpulan bahwa ada 4 (empat) faktor yang mempengaruhi proses penyusunan Propemperda di Kabupaten Sigi yaitu faktor anggaran, waktu, masyarakat, dan sumber daya manusia (*legal drafter*).

DPRD dan pemerintah daerah Kabupaten Sigi perlu membentuk Perda tentang Tata Cara Penyusunan Propemperda yang mengatur secara detail mekanisme penyusunan Propemperda baik dilingkungan DPRD maupun di lingkungan pemerintah daerah. Dengan adanya Perda tersebut, DPRD dan Pemerintah daerah lebih bersinergi dalam mewujudkan Propemperda yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis, dan bermuara pada pembentukan Perda yang efektif dan efisien.

Saran

Sesuai hasil telaah peneliti sebagaimana terurai sebelumnya, maka disarankan kepada:

1. Pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Sigi membentuk Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, sebagai solusi atas kendala-kendala yang dihadapi selama ini, sekaligus menunjang efisiensi dan efektivitas kinerja DPRD.
2. Propemperda merupakan tahap awal dari rangkaian tahapan pembentukan Perda, demi mewujudkan proses pembentukan Perda yang efektif dan efisien, maka hendaknya melibatkan peneliti, akademisi/ ahli, dan/atau perancang dalam penyusunan Propemperda.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih peneliti haturkan kepada DPRD dan pemerintah daerah Kabupaten Sigi, terutama kepada Ketua dan sekretaris beserta anggota Bapemperda yang senantiasa menjadi mitra diskusi peneliti, Sekretaris DPRD Kabupaten Sigi beserta stafnya, Kabag Hukum beserta stafnya, dan seluruh perangkat daerah yang telah berpartisipasi dalam diskusi interaktif. Ucapan yang sama peneliti juga sampaikan kepada kolega peneliti di Fakultas Hukum Universitas Tadulako, mitra kerja peneliti pada Kanwil Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Tengah, serta Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah, serta pihak-pihak lain yang berkontribusi secara langsung maupun tidak langsung dalam pelaksanaan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Aedi, Ahmad Ulil, Sakti Lazuardi, and Ditta Chandra Putri. "Arsitektur Penerapan Omnibus Law Melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 1 (2020): 1–18.
- Apriansyah, Nizar. "Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 2 (2016): 187–196.
- Budijanto, Oki Wahyu. "Peningkatan Akses Bantuan Hukum Kepada Masyarakat Miskin." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, no. 4 (2017): 463–475.
- Darmo, M Pujo. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh DPRD Dan Pemerintah Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah*. 1st ed. Yogyakarta: Deepublish (Group CV. Budi Utama), 2019.
- Dayanto, and Asma Karim. *Peraturan Daerah Responsif, Fondasi Teoritik Dan Pedoman Pembentukannya*. Edited by Rahardian Tegar Kusuma and Karmilia Sukmawati. Revisi. Yogyakarta: Setara Press, 2015.

- Efendi, A'an, and Ferdi Poernomo. *Hukum Administrasi*. Edited by Dessy Marliani Listianingsih. 2nd ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2019. <http://niagarafallslawyer.ca/images/home/1.jpg>.
- Enembe, Yominus. "Peranan DPRD Kabupaten Tolikara Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." *Lex Privatum* 4, no. 8 (2016): 60–69.
- Gunawan, Yopi, and Kristian. *Perkembangan Konsep Negara Hukum Dan Negara Hukum Pancasila*. Edited by Oktavianus Hartono. 1st ed. Bandung: PT Refika Aditama, 2015. www.refika-aditama.com.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan)*. 9th ed. Yogyakarta: Kanisius, 2012. www.kanisiusmedia.com.
- Irwansyah. *Kajian Ilmu Hukum*. Edited by Ahsan Yunus. 1st ed. Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020.
- Johan, Teuku Saiful Bahri. *Politik Negara Atas Pluralitas Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. 1st ed. Yogyakarta: Deepublish (Group CV. Budi Utama), 2015.
- Kaghoo, Max Sudirno. "Teori Sistem." Last modified 2011. Accessed June 28, 2020. <http://kaghoo.blogspot.com/2011/11/teori-sistem.html>.
- Kamil, Nofrian. "Konsep Dasar Sistem Hukum." Last modified 2018. Accessed June 28, 2020. <http://kelompok3okepunya.blogspot.co.id/2011/01/teori-sistem.html>.
- Pangemanan, Michael A. "Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah." *Lex Privatum* 4, no. 8 (2016): 24–33.
- Pardede, Marulak. "Grand Design Reformasi Penelitian Hukum Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Negara Republik Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, no. 2 (2016): 125–145.
- Philippe, Nonet, and Selznick Philip. *Hukum Responsif*. Edited by Raisul Muttaqien and Nurainun Mangunsong. 5th ed. Bandung: Nusa Media, 2010.
- Saniyyah, Farah. "Teori Sistem Carl. D. Friedrich." *Kompasiana Beyond Blogging*. Last modified 2014. Accessed June 28, 2020. <https://www.kompasiana.com/farahsaniyyah/54f77317a33311a35f8b457d/teori-sistem>.
- Simatupang, Taufik H. "Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 1 (2017): 12–25.
- Simatupang, Taufik H. "Analisis Yuridis Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Dalam Pengelolaan Dan Pelayanan Database Peraturan Perundang-Undangan Di Daerah." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 1 (2018): 1–19.
- Sinamo, Nomensen. *Ilmu Perundang-Undangan*. Edited by Philip Anggun and A Herda. 1st ed. Jakarta: Jala Permata Aksara, 2016.

HALAMAN KOSONG