

**HARMONISASI JANGKA WAKTU PROSES PEMBENTUKAN
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN PAMEKASAN BERDASARKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
(Studi Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan)**

TESIS

Diajukan untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum
Dalam Program Studi Magister Ilmu Hukum



Oleh:
LINDA CAHYA RAMADHANI
210121100007

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN, RISET
DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS TRUNOJOYO MADURA
FAKULTAS HUKUM
BANGKALAN
2023**

PERNYATAAN KEASLIAN

Saya menyatakan dengan benar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah Tesis ini tidak dapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah di tulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini, dan dicantumkan sebagai sumber kutipan dan daftar refrensi.

Apabila pernyataan di dalam naskah Tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur plagiasi, maka saya bersedia bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku da Tesis saya digugurkan, serta gelar akademik (Magister) yang saya peroleh dibatalkan.

Pamekasan, 30 Mei 2023



Linda Cahya Ramadhani

ABSTRAK

Perda menjadi salah satu alat untuk melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas agar pembentukan perda lebih terarah, terkoordinasi, dan penyelesaiannya sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan dalam Propemperda. Secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan.

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis empiris. Adapun pendekatan yang dilakukan adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*) digabungkan dengan Pendekatan Fakta (*The Fact Approach*).

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tahapan-tahapan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pamekasan memiliki jangka waktu masing-masing setiap tahapannya. Namun dengan adanya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang mewajibkan daerah untuk melakukan harmonisasi pada rancangan Perdanya menyebabkan jangka waktu tersebut tidak dapat ditepati. Tentunya pengaturan ini merupakan langkah awal perbaikan, dimana sebelumnya pengharmonisasian masih dilakukan oleh biro hukum pemerintah daerah provinsi, dan bagian hukum baik di kabupaten/kota. Dengan demikian proses pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan undang-undang yang baru ini dilakukan sampai dengan peraturan daerah. Ketentuan ini juga diharapkan bisa menjawab permasalahan yang selama ini terdapat ribuan peraturan daerah yang bermasalah, sehingga terciptanya peraturan yang baik dari hulu sampai dengan hilir.

Kata Kunci: Jangka Waktu Perda, Pengharmonisasian Perda

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
LEMAR PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	viii
BAB I	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penulisan	9
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Keaslian Tulisan	10
F. Metode Penelitian	14
1. Jenis Penelitian	14
2. Pendekatan Penelitian	15
3. Lokasi Penelitian dan Responden	17
4. Sumber Data	18
5. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data	21
6. Analisa Data Penelitian	22
BAB II TEORI TERKAIT PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH	24
2.1. Teori Kewenangan	24
2.2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	31
2.2.1. Dasar Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	31
2.2.2. Tujuan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	34
2.2.3. Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	38
2.2.4. ROCCIP	44

BAB III JANGKA WAKTU DAN SKALA PRIORITAS PROSES PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH	48
3.1. Kewenangan, Prosedur dan jangka Waktu Pembentukan Perda	48
3.1.1. Kewenangan Pembentukan Perda Kabupaten Pamekasan	48
3.1.2. Prosedur Pembentukan Perda Kabupaten Pamekasan	51
3.1.3. Kewenangan Pembentukan Perda Kabupaten Pamekasan	58
3.2. Skala Prioritas Raperda Kabupaten Pamekasan yang tidak dapat dibentuk sesuai Prolegda tahun 2022	71
BAB IV PENUTUP	79
DAFTAR PUSTAKA.....	81

DAFTAR TABEL

Tabel 1 :	Keaslian Penelitian dan Korelasi	10
Tabel 2 :	Tahapan Penyusunan Peraturan Daerah Kab. Pamekasan	53
Tabel 3 :	Jangka Waktu Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah	57
Tabel 4 :	Faktor Penyebab Tidak Tercapainya Target Propemperda 2022	63
Tabel 5 :	Implementasi Penyusunan Naskah Akademik/Penjelasan di Kabupaten Pamekasan	72
Tabel 6 :	Status Raperda yang masuk dalam Prolegda 2022	74
Tabel 7 :	Skala Prioritas Raperda yang masuk dalam Prolegdaa 2022	74

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Persoalan mengenai otonomi daerah menjadi perbincangan menarik pada kalangan cendekiawan serta pemikir hukum dari masa ke masa. Hal tersebut dikarenakan otonomi daerah memiliki keterkaitan langsung dengan penyelenggaraan pemerintahan atas negara. Pemerintah Daerah merupakan bagian utama dari otonomi daerah, sehingga otonomi daerah banyak membicarakan terkait kekuasaan di daerah. Pada dasarnya keberadaan otonomi daerah dalam sistem pemerintahan suatu negara ditentukan oleh aspek historis dari keberadaan otonomi itu sendiri dan juga ditentukan oleh politik hukum yang dianut pada negara yang bersangkutan. Hal ini dapat diartikan bahwa luas sempitnya urusan-urusan yang diserahkan kepada suatu pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tergantung pada politik hukum yang dianut pada waktu itu, yang dituangkan dalam bentuk hukum positifnya.

Keberadaan pemerintahan daerah tidak dapat dipisahkan dari bentuk negara yang dianut. Karena bentuk negara merupakan identitas dari jati diri sebuah negara, sehingga mengenai bentuk negara ini sangat perlu ditegaskan secara jelas dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar negara. Indonesia sebagai negara yang berbentuk kesatuan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Indonesia

adalah negara Kesatuan yang berbentuk Republik.”¹ Penempatan pasal ini di awal konstitusi merupakan suatu ketegasan yang konkrit terhadap bentuk negara yang di anut oleh Indonesia. Bahkan dalam pasal-pasal akhir UUD NRI Tahun 1945 terdapat pasal yang intinya mempertahankan bentuk negara Indonesia ini yaitu pada Pasal 37 ayat (5) yang menyatakan bahwa, “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.”

Dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang menganut sistem pemerintahan daerah yang bersifat desentralisasi. Sebagaimana yang kita ketahui bahwa negara kesatuan memiliki sistem pemerintahan yang bersifat sentralisasi ataupun desentralisasi. Sehingga jika berbicara mengenai otonomi atau desentralisasi, maka kita pasti akan masuk kedalam konteks negara kesatuan. Hal ini dikarenakan otonomi daerah merupakan subsistem dari negara kesatuan (*unitary state*).

Ketika telah masuk dalam pembahasan mengenai otonomi daerah maka tidak akan lepas dari kerangka negara kesatuan. Sebuah negara kesatuan bukanlah negara yang didalamnya tersusun oleh negara-negara bagian lainnya, melainkan didalam negara tersebut hanya terdapat daerah-daerah atau satuan pemerintahan yang lebih rendah kekuasaannya dibandingkan dengan pemerintah pusat. Dengan demikian, maka ketentuan pada Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 merupakan penegasan kembali mengenai bentuk negara Indonesia sebagai sebuah negara kesatuan sebagaimana disebutkan dalam ketentuan pada Pasal 1

¹ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam negara kesatuan pemerintah pusat tetaplah yang memegang kekuasaan tertinggi, hanya saja kekuasaan tersebut kemudian dibagikan kepada satuan pemerintahan daerah yang lebih rendah.

Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam 2 (dua) nilai dasar, yaitu: nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain didalamnya yang bersifat negara artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan negara tidak akan terbagi diantara kesatuan pemerintahan.² Sementara itu, nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi.³

Secara esensial, dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat 2 (dua) elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan.⁴ Dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, Pemerintah Daerah diberikan hak untuk menetapkan peraturan daerah dan produk hukum daerah lainnya.

Pembentukan Peraturan Daerah (yang selanjutnya disebut Perda) adalah wujud dari kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan

² Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Cet. I, September, Jakarta, 2007, h. 3.

³ *Ibid*

⁴ *Ibid*

serta menampung segala kondisi khusus di daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵ Perda menjadi salah satu alat untuk melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.⁶ Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas agar pembentukan perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh organ pembentuk perda adalah proses perencanaan, pada proses ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya. Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan keberlakuan suatu perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis yang biasanya dituangkan dalam suatu penjelasan atau keterangan atau Naskah akademik,⁷ yang untuk selanjutnya dimuat dalam Program Legislasi Daerah (selanjutnya disebut Prolegda). Walaupun Prolegda tahun terkait telah

⁵ Lihat Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶ Siti Masitah, "Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, No.3, Volume 11, Jakarta, Desember 2014, h. 427.

⁷ Lihat Pasal 56 dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

ditetapkan pada tahun sebelumnya, namun pada pelaksanaannya timbul berbagai permasalahan, diantaranya:

- a. rancangan Perda yang masuk dalam Prolegda tersebut tidak selesai pada tahun bersangkutan; dan
- b. jangka waktu penetapan Pansus pada DPRD terlampaui lama sehingga rancangan tersebut tidak dapat ditetapkan dan diundang pada tahun bersangkutan.

Di Kabupaten Pamekasan itu sendiri, Prolegda yang telah ditetapkan pada tahun 2022 melalui Keputusan DPRD Kabupaten Pamekasan Nomor 19 Tahun 2021 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2022 adalah sebanyak 21 (dua puluh satu) Judul Rancangan Peraturan Daerah meliputi:

1. Penyelenggaraan Kearsipan;
2. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Pamekasan (Tahun 2020-2040);
3. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pamekasan Tahun 2021-2041;
4. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2021;
5. Perubahan APBD Tahun Anggaran 2022;
6. APBD Tahun Anggaran 2023;
7. Perubahan Kedua atas Peraturan daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah;
8. Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;

9. Penyelenggaraan Perizinan Berusaha;
10. Pengarustamaan Gender;
11. Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jaya Kabupaten Pamekasan;
12. Penambahan Penyertaan Modal Daerah ke Dalam Modal Perusahaan Air Minum Tirta Jaya;
13. Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pembentukan Perseroan Terbatas Aneka Usaha Mekasan Makmur;
14. Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu;
15. Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan;
16. Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bangunan Gedung;
17. Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2013 tentang Perlindungan TKI Daerah;
18. Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan;
19. Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Fasilitas Pencegahan dan Penanggulangan Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif lainnya;

20. Pengelolaan Keuangan Daerah; dan

21. Penyelenggaraan Perlindungan Guru.

Dari 21 (dua puluh satu) Judul Rancangan Peraturan Daerah yang masuk dalam Prolegda Tahun 2022, pada realitasnya hanya ada 4 (empat) Peraturan Daerah yang ditetapkan dan di undangkan pada tahun 2022, dan 1 (satu) Peraturan Daerah yang ditetapkan pada awal tahun 2023. Sehingga kurang dari 50% pencapaian prolegda pada tahun 2022.

Jika ditelaah lebih dalam, beberapa Rancangan Peraturan Daerah yang masuk dalam Prolegda Tahun 2022 merupakan Rancangan Peraturan Daerah yang tingkat urgensinya dibutuhkan untuk kelancaran program pemerintahan daerah di Kabupaten Pamekasan. Salah satunya Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan amanat dari Pasal 100 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pasal 3 huruf (a) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Adapun dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah membatasi agar penetapan Peraturan Daerah paling lama yakni tahun 2022. Namun pada realitasnya di Kabupaten Pamekasan, rancangan Peraturan daerah tersebut belum ditetapkan sehingga hal tersebut tentunya mengganggu praktik pengelolaan keuangan di Kabupaten Pamekasan utamanya pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penelitian ini akan diteliti lebih lanjut dalam Tesis dengan judul **Harmonisasi Jangka Waktu Proses Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Berdasarkan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan** (*Studi Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan*).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, dapat dirumuskan beberapa masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana jangka waktu proses pembentukan Perda berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 dan aturan lebih lanjut di bawahnya?
2. Bagaimana skala prioritas rancangan Perda Kabupaten Pamekasan yang tidak dapat dibentuk sesuai dengan jangka waktu pada Prolegda Tahun 2022?

C. Tujuan Penulisan

Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk:

1. Menganalisis rangkaian proses pembentukan Perda berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang 12 Tahun dan aturan lebih lanjut di bawahnya
2. Menganalisis status keberadaan rancangan Perda Kabupaten Pamekasan yang tidak dapat diundangkan sesuai dengan jangka waktu pada Prolegda Tahun 2022.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis.

Secara teoritis, kegunaan dari penelitian Tesis ini yaitu untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan dan menambah ilmu pengetahuan di bidang hukum tata negara utamanya mengenai Pembentukan Peraturan-Undangan berupa Perda berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, hasil penelitian tesis ini diharapkan dan memberikan gambaran secara jelas mengenai problematika jangka waktu penetapan dan pengundangan Perda Kabupaten Pamekasan dan

solusinya kepada para pembaca, utamanya bagi kalangan akademisi, dan praktisi hukum. Sehingga dengan demikian hasil Tesis ini dapat dijadikan bahan bahasan dan pertimbangan apabila problematika tersebut masih tetap terjadi.

E. Keaslian Penelitian.

Untuk menjaga keorisinalitas dari penelitian tesis ini, penulis telah melakukan beberapa penelusuran terhadap beberapa tulisan terdahulu. Penelusuran yang dilakukan lebih mengarah pada penulisan yang satu tema dengan penulisan tesis ini. Dilakukannya hal ini bertujuan untuk menemukan perbedaan yang mendasar pada penulisan skripsi ini dengan karya tulis yang sudah ada sebelumnya. Berdasarkan penelusuran tersebut, maka peneliti menemukan beberapa penelitian yang sedikit membedah mengenai permasalahan dalam pembentukan Perda, antara lain:

Tabel. 1: Keaslian Penelitian dan Korelasi

No	Nama	Judul	Rumusan Masalah	Perbedaan
1.	Eka N.A.M. Sihombing (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara)	Jurnal Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (2016)	Bagaimana Problematika dan penyelesaian dalam penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah	Penelitian ini mengkaji terkait program pembentukan Perda yang belum didasarkan pada skala prioritas, dan sebagian besar program pembentukan Perda hanya berisi daftar judul rancangan Perda

				tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik perda. Perbedaananya dengan Tesis yang hendak ditulis oleh penulis ini akan membahas terkait jangka waktu pembentukan Perda berdasarkan peraturan perundang-undangan serta problematika dalam penerapan jangka waktu penyusunan tersebut pada praktiknya.
2.	Suparto (Bina Hukum Lingkungan)	Jurnal Problematika Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau)	Bagaimana Mekanisme dan permasalahan dalam pembentukan Peraturan daerah RTRW Provinsi Riau?	Penelitian milik Suparto ini membahas secara khusus problematika yang ada dalam pembentukan Perda RTRW di Provinsi Riau, adapun problematika yang ada meliputi terlibatnya banyak instansi dan kementerian dalam proses

				pembentukannya , selain itu permasalahan teknis di lapangan juga menjadi salah satu faktor penghambat dalam pembentukan Perda RTRW Provinsi tersebut. Sedangkan Tesis yang hendak ditulis oleh penulis ini akan membahas terkait jangka waktu penetapan dan pengundangan Perda secara umum di Kab. Pamekasan berdasarkan peraturan perundang-undangan serta problematika dalam penerapan jangka waktu penetapan dan pengundangan tersebut pada praktiknya di Kab. Pamekasan.
3.	Rizki Jayuska dan Ismail Marzuki (Fakultas Hukum Universitas Palangka Raya dan Fakultas	Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah	A. Apa saja Problematika Pemerintahan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2016-2021 Dalam Pembentukan	Pada penelitian ini adanya pembatalan 73 di Kalimantan Tengah oleh Kementerian dalam Negeri yang empat diantaranya merupakan Perda

	Hukum Universitas Nurul Jadid	Periode 2016- 2021.	Peraturan Daerah? B. Apa kendala dan hambatan yang dihadapi Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah dalam Pembentukan Peraturan Daerah? C. Bagaimana Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah untuk mengatasi Kendala dan Hambatan tersebut?	milik Provinsi Kalimantan Tengah sehingga atas pembatalan tersebut menimbulkan kerugian materil dan immaterial bagi masyarakat Kalimantan Tengah. Sedangkan Tesis yang hendak ditulis oleh penulis ini akan membahas terkait jangka waktu penetapan dan pengundangan Perda di Kab. Pamekasan berdasarkan peraturan perundang- undangan serta problematika dalam penerapan jangka waktu penetapan dan pengundangan tersebut pada praktiknya di Kab. Pamekasan.
--	-------------------------------------	------------------------	--	--

Sumber: Analisa Penulis

Berdasarkan pemaparan diatas, sebenarnya secara substansi pembahasan dalam Tesis ini cukup jauh berbeda dengan beberapa peneliti tersebut. Hal ini disebabkan karena dalam penelitian ini, peneliti lebih fokus jangka waktu dalam proses pembentukan Perda berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan dan problematika terkait penerapan jangka waktu tersebut pada praktiknya di Kab. Pamekasan. Kajian inilah yang membedakan dengan beberapa karya yang disebutkan diatas.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam tesis ini merupakan penelitian hukum yuridis empiris, penelitian hukum yuridis empiris atau yang disebut dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya pada masyarakat.⁸ Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.⁹ Dalam penelitian ini, penulis melakukan pengkajian ketentuan hukum yang berlaku dalam pembentukan Peraturan Daerah kemudian membandingkan dengan penerapan yang terjadi di Kabupaten Pamekasan untuk menilai sejauh mana kesesuaian dalam

⁸ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, h. 126.

⁹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, h. 134.

ketentuan perundang-undangan dengan penerapan jangka waktu proses pembentukan Perda Kab. Pamekasan.

2. Pendekatan Penelitian.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif-empiris merupakan modifikasi pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif dengan penelitian hukum empiris. Dalam penelitian hukum normatif-empiris yang menjadi fokus kajiannya norma hukum dan penerapan hukum dalam masyarakat.¹⁰

Berdasarkan uraian diatas maka pendekatan penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah:

2.1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*).

Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.¹¹ Adapun dalam penelitian ini penulis mencari kemudian menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah dan mekanisme penyusunan Perda. Penelaahan peraturan perundang-undangan tersebut tentunya dengan tetap memperhatikan mengenai hierarki perundang-undangan di Indonesia seperti yang telah tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12

¹⁰ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataran, 2020, h. 122.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki., *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2011, h. 93.

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hasil telaah inilah kemudian merupakan suatu argument untuk memecahkan isu hukum diatas.

2.2. Pendekatan Fakta (*The Fact Approach*)

Pendekatan fakta adalah data primer yang diperoleh dalam penelitian di lapangan, sedangkan data penelitian sekunder diperoleh melalui pendekatan perundang-undangan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, dengan mencari *ratio legis* dan dasar *ontology* lahirnya undang-undang tersebut untuk memahami dan menyimpulkan ada tidaknya benturan filosofis dalam undang-undang dengan isi yang dihadapi.¹² Penelitian hukum normatif-empiris yang menggunakan pendekatan fakta, merupakan penelitian yang mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) dan dokumen tertulis secara *in action* (faktual) pada suatu setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Pengkajian tersebut bertujuan untuk memastikan apakah hasil penerapan hukum pada peristiwa hukum *in concreto* sesuai atau tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Atau dengan kata lain apakah ketentuan peraturan perundang-undangan telah dilaksanakan

¹² *Ibid.*

sebagaimana mestinya, sehingga pihak-pihak yang berkepentingan mencapai tujuannya atau tidak.¹³ Pendekatan Fakta dilakukan dengan melihat keadaan nyata berdasarkan fakta hukum yang terjadi di wilayah penelitian yakni Kabupaten Pamekasan.

3. Lokasi Penelitian dan Responden

Lokasi atau tempat penelitian dari Tesis ini adalah pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pamekasan, yang terletak di Jl. Kabupaten No. 107, Kabupaten Pamekasan. Lokasi penelitian ini dipilih karena Bagian Hukum memiliki kewenangan dalam proses penetapan dan pengundangan Perda Kabupaten Pamekasan.

Responden atas Tesis ini meliputi Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pamekasan selaku pihak yang terlibat langsung dalam proses pembentukan Perda Kabupaten Pamekasan dan Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan Kabupaten Pamekasan selaku pihak-pihak yang memiliki kewenangan dalam fasilitasi pembentukan perda Kabupaten Pamekasan.

¹³ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Op.Cit. h. 115

4. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini berupa:

4.1.1. Data Primer

Data Primer adalah data yang di dapat langsung dari sumber utama di lapangan baik dari responden maupun informan dimana data tersebut berasal. Data tersebut dapat diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi, dokumen resmi pemerintah maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.¹⁴

Dalam penelitian ini data primer diperoleh langsung dari hasil wawancara dengan pihak terkait yang memiliki kewenangan dalam proses pembentukan Perda di lingkup eksekutif Pemerintah Kabupaten Pamekasan. Selain itu data primer lainnya yakni dokumen resmi pemerintah daerah berupa Penetapan Prolegda tahun bersangkutan.

¹⁴ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, cetakan ke-2, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 106.

4.1.2. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan.¹⁵

Adapun dalam penelitian ini data sekunder yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah, meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022;
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

¹⁵ *Ibid*

- d. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- e. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 40 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan;

- f. 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;
- g. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- h. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 50 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- i. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 17 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan;

5. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan Penelitian Lapangan dan Penelitian Kepustakaan. Pada Penelitian Lapangan, data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang di peroleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang ditentukan secara *purposive sampling*.¹⁶ Dalam penelitian ini pendapat responden yang dimaksud yakni melakukan wawancara dengan Kepala

¹⁶ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, cetakan ke-2, Op.Cit. h.107

Bagian Hukum Setda Kabupaten Pamekasan dan Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan pada Bagian Hukum Setda Kabupaten Pamekasan selaku pihak-pihak yang memiliki kewenangan dalam fasilitasi pembentukan perda Kabupaten.

Pada Penelitian Kepustakaan, data kepustakaan yang di peroleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.¹⁷ Adapun dalam penelitian ini, data kepustakaan akan disajikan sesuai kebutuhan analisis tanpa menghilangkan maksud yang terkandung dalam bahan hukum tersebut.

6. Analisa Data Penelitian

Analisis data kualitatif adalah suatu teknik yang menggambarkan dan menginterpretasikan data-data yang telah terkumpul sehingga memperoleh gambaran secara umum dan menyeluruh tentang keadaan yang sebenarnya melalui tahap tahap konseptualisasi, kategorisasi, relasi dan eksplanasi.¹⁸ Terhadap data penelitian yang diperoleh, proses yang dilakukan adalah dengan memeriksa, meneliti data yang telah diperoleh untuk menjamin apakah data dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan. Setelah data diolah dan dirasa cukup maka selanjutnya disajikan dalam bentuk narasi dan/atau dalam bentuk tabel.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

Setelah data terkumpul lengkap dan telah diolah dengan menggunakan narasi dan/atau tabel maka selanjutnya dianalisis secara kualitatif.

Dalam hal ini penulis bermaksud untuk menganalisa secara khusus terkait jangka waktu Penetapan dan Pengundangan Perda berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan kesimpulan berdasarkan kenyataan yang terjadi di Kabupaten Pamekasan.

BAB II

TEORI TERKAIT PROSES PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

2.1. Teori Kewenangan

Teori kewenangan sebagai dasar atau landasan teoritik pada penelitian tesis ini, karena kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan dan DPRD dalam menetapkan dan mengundangkan Perda tidak lepas dari teori kewenangan yang di dalamnya memuat ajaran tentang jenis dan sumber kewenangan. Jenis kewenangan meliputi kewenangan terikat dan kewenangan bebas. Sedangkan sumber-sumber kewenangan, antara lain: atribusi, delegasi dan mandat.

Dalam konsep Hukum Tata Negara, kewenangan atau wewenang dideskripsikan sebagai “*rechtsmacht*” (kekuasaan hukum). Dalam hukum publik, wewenang terkait kekuasaan.¹⁹ Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administrative. Kewenangan merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari wewenang. Wewenang (*Authority*) adalah hak untuk memberi perintah

¹⁹ Philipus M. Hadjon, “*Tentang Wewenang*”, Jurnal Pro Justicia, Yuridika, Volume No.5 & 6, Tahun XII, September-Desember, 1997, h.1

dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi. Wewenang dapat juga didefinisikan sebagai kekuasaan membuat Keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.

Ada beberapa definisi kewenangan yang diartikan oleh para pakar hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.²⁰
- b. Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²¹

²⁰ Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka refleksi, Makassar, 2010. h. 35.

²¹ Philipus M. Hadjon, *"Tentang Wewenang"*, Op.Cit. h. 1.

- c. Menurut Ferrazi, kewenangan yaitu sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.²²
- d. Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Atas hal tersebut harus dibedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kewenangan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan.²³

Berdasarkan definisi yang telah dijelaskan oleh para ahli di atas, penulis berpendapat bahwa kewenangan merupakan batasan hak yang dimiliki oleh suatu Negara, Lembaga negara atau Daerah berupa wewenang untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai Negara, Lembaga Negara atau Daerah. Kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan tersebut merupakan kewenangan yang memiliki legitimasi sehingga dalam pelaksanaan kewenangan tersebut Pemerintah dapat dibatasi sejauh mana kewenangan yang dimiliki dan terhindarkan dari perilaku sewenang-wenang.

²² Ganjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Galia Indonesia, Bogor, 2007, h. 93.

²³ Ateng Syafrudin, “Menuju Penyekenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab”, *Jurnal Pro Justisia*, Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000. h. 22.

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga unsur atau elemen, yaitu:

- a. Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- b. Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintahan yang harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.
- c. Konformitas hukum, mrngandung makna adanya standar wewenang baik standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).²⁴

Validitas suatu peraturan perundang-undangan salah satunya ditentukan oleh kewenangan yang dimiliki oleh institusi atau pejabat didalam membentuk peraturan perundang-undangan. Kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diperoleh dari kewenangan Atribusi maupun kewenangan Delegasi.

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan

²⁴ Nandang Alamsah Dkk, *Teori & Praktek Kewenangan Pemerintahan*, Unpad Press, Bandung, 2017. h. 13.

yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. ²⁵Dalam memperoleh kewenangan ada 3 (tiga) cara untuk memperoleh kewenangan yaitu antara lain:

- a. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat peraturan perundang-undangan sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.²⁶ Artinya kewenangan itu bersifat melekat terhadap organ pemerintahan tersebut yang dituju atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut.
- b. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain.²⁷ Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan pihak pertama, untuk selanjutnya menjadi kewenangan pihak kedua. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.
- c. Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n (atas nama) pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat.²⁸ Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan

²⁵ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 65.

²⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, h. 104.

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Op. Cit. h. 105

²⁸ Philipus M. Hadjon, "*Tentang Wewenang*", Op.Cit. h. 90.

pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab dari pemberi mandat.²⁹

Dari penjelasan atas jenis kewenangan di atas, penulis menghubungkan perihal kewenangan atribusi dengan penerbitan PERPU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Dalam penejelasan kewenangan atribusi yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, artinya pemerintahan yang dimaksud dalam hal ini adalah Presiden. Presiden diberikan kewenangan untuk membuat Perppu dalam keadaan genting yang memaksa. Pemberian kewenangan ini sesuai dengan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 dan UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan perubahannya. Kewenangan atribusi (*atributie van wetbevoegdheid* atau *delegation of legislation*) di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan kepada badan atau lembaga atau pejabat (*ambt*) negara yang diberikan oleh pembentuk konstitusi ataupun pembentuk Undang-Undang (*original power of legislation*). Dalam hal ini terjadi pembentukan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut.³⁰

²⁹ Philipus M. Hadjon, "*Tentang Wewenang*", *Op.Cit.* h. 94.

³⁰ I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Buku Pegangan Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2005, h. 53.

Kewenangan Delegasi (*delegatie van wetbevoegdheid*) Adalah suatu penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari badan atau lembaga atau pejabat (*delegans*) kepada penerima (*delegetaris*). Sebagai pihak yang mendapatkan kewenangan, delegetaris akan melaksanakannya berdasarkan tanggungjawabnya sendiri.³¹

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada, sehingga kewenangan yang diambil tersebut merupakan kewenangan yang sah. Pejabat dalam mengeluarkan Keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut.

³¹ *Ibid* h. 80

2.2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

2.2.1. Dasar Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dasar pembentukan suatu peraturan tidak dapat dipisahkan dari adanya pembahasan tata urutan norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, dimana menurutnya bahwa suatu norma hukum itu valid karena dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain itu menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama, dan menurutnya suatu tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara bukanlah sistem norma yang satu dan lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar dan sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. Pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yang menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum.³²

Dengan demikian maka menurut Hans Kelsen dalam pemikirannya yang disebut dengan "*Stufenbau des Recht*" atau

³² Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2006, h.179.

hierarchi hukum, bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarchi atau tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yaitu norma dasar (*Grundnorm*).³³

Dalam sistem hukum Indonesia dan dikaitkan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka UUD Tahun 1945 harus menjadi acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara termasuk pemerintahan desa dan dalam mengatur kehidupan warga negaranya. Tata hukum yang menjadi bingkai dari norma-norma hukum tersusun dalam sebuah sistem hukum, dimana norma-norma tersebut tidak boleh mengesampingkan atau bertentangan dengan norma hukum lainnya. Dengan demikian sebagai sebuah Negara hukum, sistem hukumnya harus tersusun dalam suatu tata norma hukum secara hierarki dan tidak boleh saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal.

Tata urutan norma hukum di Indonesia diatur dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya, peraturan perundang-undangan yang berada di dalam hierarki adalah apa yang

³³ *Ibid.*

ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1), sedangkan yang diluar hierarki sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (1).

Dalam pasal 7 ayat (1) undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya, dinyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut :³⁴

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

Dari rumusan Pasal 7 ayat (1) tersebut tampak bahwa, Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis berada di bawah Peraturan Presiden. Keberadaan Perda ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Karena itu, dalam pembentukan Perda, sesuai dengan teori Hans Kelsen, supaya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lain di atasnya, sehingga Perda tersebut memperoleh landasan

³⁴ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

legitimasi yuridis, keabsahan dan keefektifan berlakunya. Aktualisasi teori penjenjangan norma hukum tersebut yaitu pada bagian "Mengingat" Ranperda. Di situ dicantumkan peraturan perundang-undangan yang dijadikan landasan yuridis (dasar hukum) pembentukan Ranperda, baik landasan yuridis formal maupun landasan yuridis material. Peraturan perundang-undangan tersebut disusun secara hirarkhis sesuai dengan jenis, tahun pengundangan, dan nomornya.

2.2.2. Tujuan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Sebagai Negara hukum maka seluruh aspek dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum.³⁵

Menurut Simorangkir, "negara hukum diartikan sebagai suatu Negara yang menerapkan prinsip legalitas, yaitu segala tindakan Negara melalui, berdasarkan dan sesuai dengan hukum". Hukum mempunyai kedudukan tertinggi agar supaya pelaksanaan

³⁵ R. Toni Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak uji Materil dan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol.13 No.02-2 Juni 2016 h. 192

kekuasaan Negara tidak menyimpang dari Undang-Undang, dengan demikian kekuasaan akan tunduk pada hukum, bukan sebaliknya.³⁶

Gustaf Radbruch, dalam konsep “Ajaran Prioritas Baku” mengemukakan ada tiga ide dasar hukum atau tiga tujuan hukum adalah keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Hukum yang baik adalah hukum yang mampu mensinergikan ketiga unsur tersebut demi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Menurut Radbruch, “kepastian hukum dimaknai dengan kondisi di mana hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.”³⁷

Dari ketiga ide dasar hukum Gustaf Radbruch tersebut, kepastian hukum yang menghendaki bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati tentunya tidak hanya terhadap bagaimana peraturan tersebut dilaksanakan, akan tetapi bagaimana norma-norma atau materi muatan dalam peraturan tersebut memuat prinsip-prinsip dasar hukum.³⁸

Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis. Menurut Fene M. Wantu, “hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna

³⁶ JCT Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1983. h. 36

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang.”³⁹

Kepastian hukum diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini.⁴⁰ Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal agar tidak menimbulkan banyak salah tafsir.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁴¹

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.⁴²

Mengutip pendapat Lawrence M. Wriedman, seorang Guru Besar di

³⁹ Fence M. Wantu, *Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim*, Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol. 19 No.3 Oktober 2007, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, h. 388

⁴⁰ Tata Wijayanta, *Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 14 No. 2 Mei 2014, h. 219

⁴¹ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h.23

⁴² Raimond Flora Lamandasa, *Penegakan hukum*, dikutip dari Fauzie Kamal Ismail, *Tesis berjudul Kepastian Hukum Atas Akta notaris Yang Berkaitan Dengan Pertanahan*, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, 2011, h. 2

Stanford University, berpendapat bahwa untuk mewujudkan “kepastian hukum” paling tidak haruslah didukung oleh unsur-unsur sebagai berikut, yaitu: substansi hukum, aparatur hukum, dan budaya hukum.⁴³

Menurut Maria S.W. Sumardjono bahwa tentang konsep kepastian hukum yaitu bahwa “secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersediannya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional maupun mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundangundangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya”.⁴⁴

Sehingga atas dasar beberapa pendapat para ahli di atas, penulis berpendapat bahwa kepastian hukum dapat dicapai apabila suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diundangkan dapat dijalankan sesuai dengan prinsip dan norma hukum oleh sumber daya manusianya secara konsisten. Selain itu antara pelaksanaan dari kepastian penegakan hukum dan kepastian substansi hukum harus sejalan, tidak hanya bergantung pada *law in books* tetapi kepastian hukum yang sebenarnya adalah bila *law in*

⁴³ Lawrence M. Wriedman dikutip dari Fauzie Kamal Ismail, Tesis berjudul *Kepastian Hukum Atas Akta notaris Yang Berkaitan Dengan Pertanahan*, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, 2011, h. 53

⁴⁴ Maria S.W. Sumardjono, “*Kepastian Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya Bagi Bisnis Perbankan dan Properti*,” Makalah disampaikan dalam seminar “*Kebijaksanaan baru di bidang pertanahan, dampak dan peluang bagi bisnis properti dan perbankan*”, Jakarta, 6 Agustus 1997, hlm. 1 dikutip dari Muhammad Insan C. Pratama, Skripsi, berjudul *Kepastian Hukum dalam Production Sharing Contract*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009, h. 14.

books tersebut dapat dijalankan sebagaimana mestinya sesuai dengan prinsip-prinsip dan norma-norma hukum yang ada. Begitupun dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan, kepastian hukum yang dicapai tidak hanya terkait prosedur penyusunan dan prosedur penetapan serta pengundangan yang telah ada dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, namun rancangan tersebut harus memenuhi aspek filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai dasar substantif dari alasan mengapa rancangan peraturan daerah tersebut harus disusun.

2.2.3. Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan yang memperhatikan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) baik di tingkat Pusat maupun di tingkat daerah. Hal ini dikarenakan peraturan perundang-undangan tersebut sebagai alat dalam menunjang pemerintahan dan pembangunan sehingga akan lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.

Menurut Mochtar Kusumaatmaja, pengertian hukum tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi juga harus mencakup lembaga (*institution*) dan proses (*process*)

yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.⁴⁵

Dengan demikian dapat diketahui bahwa komponen sistem hukum itu terdiri dari asas dan kaedah, kelembagaan hukum dan proses perwujudan kaedah hukum.

Dalam perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu sistem hukum terdiri dari sub-sub sistem yaitu lembaga pembentuk (*Law Making Institutions*), lembaga-lembaga pelaksana (*Implementing Institutions*), dan pihak yang akan terkena atau yang dituju oleh peraturan tersebut (*Rule Occupants*). Sedangkan menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), sistem hukum terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut:

1. Materi hukum (tatanan hukum) yang di dalamnya terdiri dari:

- a. perencanaan hukum;
- b. pembentukan hukum;
- c. penelitian hukum; d. pengembangan hukum.

Untuk membentuk materi hukum harus diperhatikan politik hukum yang telah ditetapkan, yang dapat berbeda dari waktu ke waktu karena adanya kepentingan dan kebutuhan.

2. Aparatur hukum, yaitu mereka yang memiliki tugas dan fungsi penyuluhan hukum, penerapan hukum, penegakan hukum dan pelayanan hukum;

⁴⁵ Mochtar Kusuma Atmaja, *Hukum dan Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Lembaga penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Pajajaran, Bandung, 1986, h.15.

3. Sarana dan prasarana hukum yang meliputi hal-hal yang bersifat fisik;
4. Budaya hukum yang dianut oleh warga masyarakat termasuk para pejabatnya; dan
5. Pendidikan hukum.⁴⁶

Untuk dapat membuat peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya pengetahuan tentang perundang-undangan, antara lain berkaitan dengan bentuk/jenis, materi muatan yang akan diatur serta bagaimana materi tersebut dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara singkat, jelas dan mudah dipahami serta sistematis sehingga peraturan tersebut ditaati dan dapat dilaksanakan.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk perda, dalam kaitannya dengan keberlakuan norma menurut I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, maka harus memenuhi tiga landasan yakni: landasan berlaku secara Filosofis, landasan berlaku secara sosiologis dan landasan berlaku secara yuridis.⁴⁷ Landasan berlaku secara filosofis adalah bahwa rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis, atau dapat dikatakan bahwa perundang-undangan harus mencerminkan sistem nilai dari masyarakat yang bersangkutan

⁴⁶ Satya Arianto, *Hak Asasi manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, Depok, 2003. h.131-132

⁴⁷ I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Op.Cit*, hlm.54-55

yuridis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi. Landasan keberlakuan secara sosiologis (*sociologische grondslag*) adalah, bahwa peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat termasuk pula kecendrungan dan harapan-harapan masyarakat. Sedangkan landasan keberlakuan secara yuridis (*juridische grondslag*) adalah suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi.⁴⁸

Selain itu yang perlu diperhatikan pula dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah Bahasa dalam peraturan perundang-undangan. Pada prinsipnya bahwa semua produk hukum yang dihasilkan harus dapat dikomunikasikan secara efektif kepada masyarakat yang menjadi sasarannya. Jika suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat ditransformasikan dengan baik kepada masyarakat, maka hal ini jelas akan berdampak kepada kepada ketaatan maupun kepatuhan masyarakat itu sendiri. Demikian halnya dengan Peraturan daerah, yang mengatur kehidupan masyarakat suatu daerah, maka harus dapat dipahami dan

⁴⁸ I Nengah Suantra dan Made Nurmawati, *Teori Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2016, h. 13-14.

dimengerti oleh masyarakat daerah yang bersangkutan, sehingga hal-hal yang diatur dapat dilaksanakan.⁴⁹

Bahasa yang dipergunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus lugas dalam arti kalimatnya harus tegas, jelas, dan pengertiannya mudah ditangkap oleh semua orang, tidak berbelit-belit, serta kalimat yang dirumuskan tidak menimbulkan multitafsir bagi yang membaca. Demikian pula dalam perumusannya harus sinkron antara norma yang satu dengan norma yang lainnya. Bahasa peraturan perundang-undangan harus tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia, baik dalam pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan maupun pengejaannya.⁵⁰

Hal lainnya yang perlu diperhatikan dalam pembentukan Perda adalah jangan sampai mengabaikan asas-asas umum hukum, terutama asas-asas perundang-undangan. P.W. Brower menunjukkan beberapa asas, seperti *Lex Superior Legi Inferior*, *Lex Specialis derogat Legi Generalis*, dan *Lex Posterior Derogat Legi Priori*.⁵¹

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Supardan Madeong, Zudan Arif Fakhrulloh, 2005, *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*, PT.Perca, Jakarta. hlm.50

⁵¹ I Nengah Suantra dan Made Nurmawati, *Op.Cit*, h.15

Sementara itu, Purnadi Purbacaraka menyatakan beberapa asas, selain yang sudah disebutkan oleh Brower, yaitu:

- a. Perundang-undangan tidak berlaku surut, perundang-undangan yang dibuat oleh pejabat yang lebih tinggi mempunyai kedudukan lebih tinggi pula.
- b. Perundang-undangan tidak boleh diganggu gugat.
- c. Perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian.
- d. Keberlakuan perundang-undangan diumumkan.⁵²

Asas-asas tersebut harus diperhatikan dalam pembentukan Perda agar tidak terjadi konflik norma, baik secara vertikal maupun horizontal dalam Perda yang dibentuk.

Pasal 5 dan Pasal 6 pada Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan perubahannya juga menentukan adanya asas pembentukan dan materi muatan pada peraturan perundang-undangan.⁵³ Selain itu, ada tiga landasan dalam pembentukan segala peraturan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Sehingga

⁵² Purnadi Purbacaraka, *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum*, Cetakan pertama, C.V. Rajawali, Jakarta, 1986, h. 35-36.

⁵³ Lihat ketentuan pada Undang-Undang 12 Tahun 2011 dan Perubahannya

landasan tersebut diformulasikan ke dalam bagian Konsideran pada Rancangan Perda yang sedang disusun.

Kemudian terkait aturan lebih teknis pada pembentukan Perda, negara telah mengatur secara rinci dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018. Selain itu, dalam merancang peraturan perundang-undangan khususnya Perda yang baik, dapat menggunakan metode ROCCIPi yakni *Rule, Oportunity, Capacity, Communication, Innterest, Process, Ideology*, yang merupakan pemecahan masalah dalam merancang peraturan perundang-undangan yang baik.⁵⁴

2.2.4. ROCCIPi (*Rule, Oportunity, Capacity, Communication, Innterest, Process, Ideology*).

ROCCIPi merupakan suatu metode pemecahan masalah dalam merancang peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam teks asli ROCCIPi merupakan singkatan dari *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Idiology*.⁵⁵ Dengan pendekatan ini diupayakan untuk mendapatkan penjelasan dari berbagai masalah yang saling berkaitan, dalam merubah

⁵⁵ Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur, “*Peningkatan Kompetensi dalam Membangun Profesionalitas dan Tanggung Jawab Kinerja Perancang Peraturan Perundang-Undangan*”, Zoom Meeting: Surabaya, 5 Desember 2022.

perilaku yang diharapkan dari pihak yang terkena peraturan, untuk dipecahkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Fungsi ROCIPPI yakni dari persepektif normative, berfungsi sebagai justifikasi teoritik konseptual yakni justifikasi konstitusional, dan justifikasi yuridis dengan pendekatan deduktif. Dalam justifikasi teoritik konseptual artinya sebelum perancangan peraturan perundang-undangan dilakukan terlebih dahulu penelusuran teori-teori, asas-asas hukum umum yang digunakan sebagai dasar pembenar. Justifikasi konstutusional yuridis dalam kaitannya dengan fungsi ROCIPPI yaitu untuk menghindari kemungkinan terjadinya konflik norma hukum antara peraturan perundang-undangan yang dibuat dengan peraturan di atasnya, maupun antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya. Berikut penjelasan rinci terkait ROCCIPPI:

- a. *Rule* (peraturan) maksudnya bahwa produk hukum yang dibentuk supaya jelas mengenai dasar hukum pembentukan, kaitannya dengan produk hukum yang lain, kewenangan membentuk dan melaksanakan, hak dan kewajiban, prosedur, pengawasan dan koordinasi serta sanksinya. Produk hukum supaya diformulasikan dengan kata-kata yang jelas, tidak rancu, tidak menimbulkan perilaku bermasalah.
- b. *Oportunity* (kesempatan) maksudnya bahwa produk hukum yang dibentuk memungkinkan subyek norma berperilaku

sebagaimana diperintahkan oleh produk hukum tersebut. Sebaliknya, jangan sampai membuka peluang pelanggaran hukum dan penyalahgunaan wewenang.

- c. *Capacity* (kemampuan), produk hukum yang dibentuk harus mampu mengidentifikasi perilaku bermasalah dan menangani penyebab-penyebab perilaku bermasalah tersebut sehingga bisa mengendalikan perilaku bermasalah menjadi perilaku taat hukum. Produk hukum yang dibentuk jangan sampai memberikan celah timbulnya korupsi, kolusi, dan nepotisme.
- d. *Communication* (komunikasi) maksudnya bahwa produk hukum yang dibentuk harus dikomunikasikan kepada pelaku peran (rule accupants), sebaba tidak ada orang yang secara sadar mematuhi suatu produk hukum kecuali bila dia mengetahuinya. Ketidaktahuan seseorang terhadap suatu produk hukum dapat menjelaskan adanya perilaku bermasalah.
- e. *Interest* (kepentingan) artinya bahwa produk hukum yang dibentuk harus akomodatif dan mengacu pada harapan atau pandangan pelaku peran tentang akibat dan manfaat bagi mereka. Produk hukum memuat ketentuan sanksi dan penghargaan sebagai motivator bagi pelaku peran untuk berlaku sesuai dengan ketentuan-ketentuan produk hukum.

- f. *Process* (proses), produk hukum yang dibentuk harus memuat prosedur yang jelas mengenai bagaimana pelaku peran memutuskan untuk mematuhi atau tidak suatu produk hukum.
- g. *Idiology* (idiologi) merupakan nilai, sikap, kepentingan yang harus diakomodasi dalam produk hukum sebagai motivasi untuk berperilaku sesuai dengan produk hukum yang ada.

Dalam pembentukan Perda, semua katagori ROCCIPi tersebut harus diperiksa dengan cermat dan teliti dalam kaitannya dengan tiga komponen sistem hukum tersebut di atas. Misalnya mengenai peraturan (*rule*), pembentukan Perda supaya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan Perda terkait di daerah yang bersangkutan maupun Perda Provinsi. Perda-perda yang bermasalah pun perlu dicermati agar tidak mengulangi lagi membuat Perda bermasalah. Dalam hal ini sangat penting untuk dipastikan mengenai kewenangan merancang Perda dan kewenangan melaksanakan Perda tersebut. Formulasi norma-norma di dalam Batang Tubuh dari Perda yang dirancang supaya jelas, mudah dipahami, serta tidak *interpretable* dan *debateble*.⁵⁶

⁵⁶ *Ibid.*

BAB III

JANGKA WAKTU DAN SKALA PRIORITAS PROSES PEMBENTUKAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH.

3.1. Kewenangan, Prosedur dan Jangka Waktu Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan.

3.1.1. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan

Konsep desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya adalah penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Desentralisasi pada implementasinya adalah pembentukan badan-badan yang terpisah dari pusat, dimana badan-badan perwakilan lokal memiliki kekuasaan formal untuk memutuskan tentang beragam isu publik. Desentralisasi sendiri mengandung dua elemen pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur, mengurus dan/atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu. Pelaksanaan desentralisasi dalam negara kesatuan berarti memberikan hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat.⁵⁷ Urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya.⁵⁸

⁵⁷ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005. h. 76

⁵⁸ Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan Di Indonesia Suatu Analisa*, Dewarucci Press, Jakarta, 1980, h.13.

Penyelenggara pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain melalui Peraturan Daerah. Secara konstitusional pembentukan Perda memang diakui sebagai hak Pemerintah Daerah dalam mengatur dan melaksanakan urusan-urusan rumah tangganya. Hal ini dipertegas oleh Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.⁵⁹

Hal tersebut senada dengan Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.” Selain itu, dalam penjelasan umum dibuat bagian terkait Perda yang menyatakan: ⁶⁰

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

⁵⁹ Lihat Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945

⁶⁰ Lihat Penjelasan Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah h. 7-8

Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada ditangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.

Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional.”

Terkait dengan hal tersebut maka keberadaan Perda dalam otonomi daerah sangat penting, sebab Perda khususnya Perda Kabupaten Pamekasan merupakan konsekuensi logis dari wewenang Kabupaten Pamekasan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian, Perda

merupakan *conditio sine quanon* (syarat mutlak/syarat absolut) dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi daerah di Kabupaten Pamekasan..

3.1.2. Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan

Daerah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya berhak menetapkan Kebijakan Daerah sebagaimana yang terkandung di dalam Pasal 17 Ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “*Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi .Kewenangan Daerah.*” Agar dalam pembentukan Perda itu terarah dan terencana dengan baik, pembentukan Perda harus dimulai dari perencanaan. Disusun secara berencana, terpadu dan sistematis serta didukung oleh cara dan metode yang pasti dan standar yang mengikat suatu lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Untuk itu pula, pembentukan Perda perlu dituangkan dalam sebuah Prolegda yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.⁶¹

Adapun berikut proses pembentukan Perda berdasarkan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah:

⁶¹ Mega Novarina D.A, *Dinamika Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah*, Makalah Lembaga Perwakilan Rakyat, Banjarmasin, 2012, h. 1.

a. Tahap Perencanaan, meliputi kegiatan:

- penyusunan prolegda, hasil penyusunan prolegda daerah antara DPRD dan pemerintah daerah disepakati menjadi prolegda kabupaten/kota dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD kabupaten/kota. Prolegda kabupaten/kota ditetapkan dengan Keputusan DPRD.
- perencanaan penyusunan rancangan perda kumulatif terbuka, yang terdiri atas akibat putusan Mahkamah Agung, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan perda provinsi yang dibatalkan, diklarifikasi, atau atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- perencanaan penyusunan rancangan perda di luar Prolegda, di mana pemrakarsa dapat mengajukan rancangan perda di luar prolegda berdasarkan izin prakarsa dari Bupati/Wali Kota dengan syarat dalam keadaan tertentu seperti untuk mengatasi kejadian luar biasa seperti konflik atau bencana alam, akibat kerja sama dengan pihak lain dan keadaan tertentu lain yang urgen untuk membentuk perda dengan persetujuan bersama Bapemperda dan Bagian Hukum.

b. Tahap Penyusunan, Penyusunan produk hukum daerah berbentuk perda dilakukan berdasarkan Prolegda. Penyusunan rancangan Perda dapat berasal dari DPRD selaku legislative maupun Bupati selaku eksekutif. Kegiatan pertama dalam penyusunan, pemrakarsa mempersiapkan rancangan perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau

naskah akademik. Pemrakarsa dalam menyusun rancangan Perda dapat mengikutsertakan perangkat daerah terkait dengan substansi dari Perda yang sedang disusun.

- c. Tahap Pembahasan, pada tahap ini Pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi dilakukan oleh DPRD bersama Bupati. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
- d. Tahap penetapan/pengesahan, Rancangan perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Penyampaian rancangan perda provinsi dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan perda ditetapkan oleh Bupati dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 hari sejak rancangan perda disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati. Dalam hal rancangan perda tidak ditandatangani oleh Bupati dalam waktu paling lama 30 hari sejak rancangan perda tersebut disetujui bersama, rancangan perda tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan.
- e. Tahap Pengundangan, Peraturan daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah oleh Sekretaris Daerah. Adapun penjelasan perda diundangkan dalam Tambahan Lembaran Daerah. Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan,

kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Dalam hal proses pembentukan Perda, Kabupaten Pamekasan sendiri telah mengatur secara khusus tahapan-tahapannya, ada sedikit perbedaan dengan Permendagri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Tentunya perbedaan tersebut hanya perihal dirincinya tahapan-tahapan khusus yang mulai diberlakukan di daerah. Di Kabupaten Pamekasan sendiri, tahapan pembentukan Perda akan diuraikan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 2: Tahapan Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan

Responden		Hasil Wawancara
Nama	Jabatan	
Sumiyati	Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pamekasan	Tahapan pembentukan Perda, Kabupaten Pamekasan telah memiliki pedoman teknis berupa Perda Kabupaten Pamekasan Nomor 17 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan. Dalam Perda tersebut beberapa tahapan pembentukan perda terdiri dari: - Perencanaan; - Penyusunan; - Pembahasan; - Penyelarasan; - Penetapan dan/atau pengesahan; - fasilitasi dan evaluasi; - Pengundangan dan penyebarluasan; dan - Klarifikasi

Sumber: Hasil Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Kabupaten Pamekasan Pada tanggal 23 Mei 2023 Pukul 11.21 WIB

Berdasarkan keterangan dari Sumiyati, terdapat perbedaan antara tahapan pembentukan Perda berdasarkan Permendagri tentang Pembentukan

Produk Hukum Daerah dengan Perda Kabupaten Pamekasan tentang Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan. Perbedaan tersebut terdapat pada jumlah tahapan yang dilaluinya, jika dalam Permendagri hanya terdapat 5 (lima) tahapan saja yang terdiri dari Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan/pengesahan dan Pengundangan saja. Dalam realitas yang diberlakukan di Kabupaten Pamekasan terdapat 8 (delapan) tahapan, adapun tambahan tahapan tersebut meliputi tahapan Penyelarasan, Tahap Fasilitasi dan Evaluasi dan Tahap Klarifikasi.

Setelah ditelaah lebih dalam pada Permendagri, ternyata prosedur penyelarasan Perda tersebut secara langsung merupakan satu kesatuan dengan tahap pembahasan, dimana pelaksana dari penyelarasan tersebut adalah Bapemperda atau Bagian Hukum selaku pihak yang melakukan pembahasan serta pengkoreksian baik secara penulisan maupun secara substansi terkait pembentukan Perda kabupaten Pamekasan. Namun di Kabupaten Pamekasan itu sendiri tahap penyelarasan dipisahkan dari tahap pembahasan.

Kemudian untuk tahap fasilitasi dan evaluasi yang disampaikan oleh Kepala Bagian Hukum Kabupaten Pamekasan, dalam permendagri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sendiri juga merupakan satu kesatuan dengan Tahap penetapan dan pengesahan Perda. Hal ini dikarenakan setiap rancangan Perda yang telah dilakukan pembahasan tentunya akan disampaikan oleh Bupati kepada Gubernur untuk diberi nomor register sebagai syarat penetapan dan pengesahan Perda. Sebelum Gubernur melalui Biro Hukum melakukan pemberian nomor register, mereka akan melakukan fasilitasi untuk

memastikan kesesuaian antara rancangan Perda yang disusun oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan dengan Peraturan Perundang-Undangan di atasnya. Ketika rancangan Perda tersebut dirasa sesuai maka Biro Hukum akan memberikan nomor register sehingga perda siap untuk ditetapkan dan diundangkan, namun ketika rancangan Perda tersebut dianggap kurang sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka Biro hukum akan melakukan evaluasi atas rancangan Perda tersebut yang kemudian akan dikembalikan kepada daerah untuk disesuaikan dengan rekomendasi biro hukum tersebut.

Terakhir untuk tahap klarifikasi, jika disandingkan dengan tahapan pembentukan Perda berdasarkan Permendagri, tahapan ini juga merupakan tahapan yang merupakan satu kesatuan dengan tahap pengundangan, sebagaimana setelah rancangan perda tersebut ditetapkan maka dilakukan pengundangan dengan cara penyebarluasan. Saat pengundangan dilakukan maka Bupati akan menyampaikan hasil akhir Perda yang telah ditetapkan kepada Gubernur melalui Biro Hukum.

Selain itu, telah terjadi perkembangan hukum baru dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yakni dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Selain 5 (lima) tahapan sebagaimana disebutkan dalam Permendagri 80 Tahun 2015 dan 9 Tahapan yang telah disebutkan dalam Perda Kabupaten Pamekasan Nomor 17 Tahun 2019, telah terdapat ketentuan terbaru yakni dengan hadirnya Pasal 97 C dan Pasal 97 D Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang menyatakan:

Pasal 58

- (1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi vertikal kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 97C

Selain jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal 48 ayat (1), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 58, kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melakukan analisis dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 97D

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 berlaku mutatis mutandis terhadap pemantapan konsepsi rancangan peraturan kepala daerah Provinsi dan rancangan peraturan kepala daerah Kabupaten/ Kota.

Sehingga dengan demikian, atas hadirnya ketentuan hukum baru terkait adanya kewajiban daerah untuk melaksanakan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan Perda tentunya akan menambah tahapan pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 dan Perda Kab. Pamekasan Nomor 17 Tahun 2019.

3.1.3. Jangka Waktu Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan.

Setelah proses pembentukan Perda Kabupaten Pamekasan yang telah dijelaskan oleh Kepala Bagian Hukum Kabupaten Pamekasan, terkait jangka waktu pembentukan Perda Kabupaten Pamekasan dijelaskan lebih lanjut oleh Safitri Indriana selaku Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan Bagian Hukum Kabupaten Pamekasan. Adapun penjelasannya akan diuraikan sebagai berikut:

Tabel 3: Jangka Waktu Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah

Responden		Hasil Wawancara
Nama	Jabatan	
Safitri Indriana	Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan Kabupaten Pamekasan	Setiap tahap pembentukan Perda Kabupaten Pamekasan memiliki jangka waktu tersendiri pada beberapa tahapannya. Berikut jangka waktu setiap tahapannya: - Tahap Perencanaan Perda Kabupaten Pamekasan berupa Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dengan penentuan skala prioritas. Kemudian untuk pembahasan dan penetapan dari daftar prolegda tersebut ditetapkan paling lambat sebelum penetapan Rancangan Perda APBD setiap tahunnya. - Tahap penyusunan Perda Kabupaten Pamekasan, pada tahap penyusunan rancangan ini, tidak ada jangka waktu pastinya bagi pemrakarsa, namun daerah memberi batasan apabila rancangan tersebut akan naik pada pembahasan, maka maksimal 7 (tujuh) hari sebelum pembahasan,

		rancangan tersebut sudah harus diserahkan oleh pemrakarsa. c. Tahap pembahasan Perda Kabupaten Pamekasan, pada tahap ini tidak ada batasan berapa kali pembahasan, karena terkadang pembahasan memerlukan berkali-kali rapat sehingga menghasilkan produk hukum daerah yang baik. Setelah hasil pembahasan dicapai persetujuan bersama, maka rancangan Perda disampaikan kepada Bupati. Terkait perencanaan jadwal pembahasan dan persetujuan Rancangan Perda, diatur oleh DPRD. d. Tahap Penyelarasan, pada tahap ini tidak diatur terkait jangka waktu penyelarasan, namun rancangan Perda yang selesai dibahas, secepatnya diserahkan kepada Bapemperda bersama Bagian Hukum untuk dilakukan penyelarasan baik dalam hal pembakuan bahasa, tata urutan dan sistematika, serta struktur kalimat materi muatan. Hasil akhir penyelarasan tersebut kemudian diparaf oleh ketua Bapemperda dan Kepala Bagian Hukum pada setiap halamannya. e. Tahap Penetapan dan/atau pengesahan, penyampaian rancangan Perda yang telah diselaraskan dilakukan penyerahan oleh pimpinan DPRD kepada Bupati untuk dilakukan penetapan paling lama 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Kemudian pembubuhan tanda tangan paling lambat dilakukan 30 (tiga puluh) hari sejak disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati. f. Tahap Fasilitasi dan Evaluasi, pada tahap ini, rancangan Perda disampaikan oleh Bupati kepada
--	--	---

		Gubernur untuk mendapatkan fasilitasi paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapatkan persetujuan bersama. Setelah hasil fasilitasi keluar maka Bupati bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil fasilitasi. g. Tahap Pengundangan dan Penyebarluasan, tahap pengundangan ini dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan Perda ditandatangani oleh Bupati. Kemudian tahap penyebarluasan dilaksanakan oleh Sekretariat Daerah dan sekretariat DPRD menggunakan media elektronik. h. Tahap Klarifikasi dilaksanakan oleh Bupati dengan menyampaikan Perda yang telah diundangkan kepada Gubernur paling lama 7 (tujuh) hari setelah diundangkan untuk mendapatkan klarifikasi.
--	--	--

Sumber: Hasil Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan Bagian Hukum Kabupaten Pamekasan Pada tanggal 23 Mei 2023 Pukul 14.21 WIB

Meskipun perihal jangka waktu tahapan dalam pembentukan Perda telah dirinci oleh Daerah, pada faktanya Prolegda yang telah ditetapkan pada tahun 2022 ternyata tidak mencapai target penyelesaian pada tahun bersangkutan. Adapun jumlah Prolegda disampaikan pada Keputusan DPRD Kabupaten Pamekasan Nomor 19 Tahun 2021 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2022 adalah sebanyak 21 (dua puluh satu) Judul Rancangan Peraturan Daerah meliputi:

1. Penyelenggaraan Kearsipan;
2. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Pamekasan (Tahun 2020-2040);
3. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pamekasan Tahun 2021-2041;
4. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2021;
5. Perubahan APBD Tahun Anggaran 2022;
6. APBD Tahun Anggaran 2023;
7. Perubahan Kedua atas Peraturan daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah;
8. Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
9. Penyelenggaraan Perizinan Berusaha;
10. Pengarustamaan Gender;
11. Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Jaya Kabupaten Pamekasan;
12. Penambahan Penyertaan Modal Daerah ke Dalam Modal Perusahaan Air Minum Tirta Jaya;
13. Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pembentukan Perseroan Terbatas Aneka Usaha Mekasan Makmur;

14. Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu;
15. Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan;
16. Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bangunan Gedung;
17. Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2013 tentang Perlindungan TKI Daerah;
18. Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan;
19. Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Fasilitas Pencegahan dan Penanggulangan Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif lainnya;
20. Pengelolaan Keuangan Daerah; dan
21. Penyelenggaraan Perlindungan Guru.

Dari 21 (dua puluh satu) Judul Rancangan Peraturan Daerah yang masuk dalam Prolegda Tahun 2022, pada realitasnya hanya ada 4 (empat) Peraturan Daerah yang ditetapkan dan di undangkan pada tahun 2022, dan 1 (satu) Peraturan Daerah yang ditetapkan pada awal tahun 2023. Sehingga kurang dari 50% pencapaian prolegda pada tahun 2022. ⁶²

⁶² Data berdasarkan jumlah Perda yang diundangkan pada Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kabupaten Pamekasan melalui laman <http://jdihdokum.pamekasankab.go.id> yang diakses pada tanggal 26 Mei pukul 19.07 WIB

Jika ditelaah lebih dalam, beberapa Rancangan Peraturan Daerah yang masuk dalam Prolegda Tahun 2022 merupakan Rancangan Peraturan Daerah yang tingkat urgensinya dibutuhkan untuk kelancaran program pemerintahan daerah di Kabupaten Pamekasan. Salah satunya Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan amanat dari Pasal 100 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pasal 3 huruf (a) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Adapun dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah membatasi agar penetapan Peraturan Daerah paling lama yakni tahun 2022. Namun pada realitasnya di Kabupaten Pamekasan, rancangan Peraturan daerah tersebut belum ditetapkan sehingga hal tersebut tentunya mengganggu praktik pengelolaan keuangan di Kabupaten Pamekasan utamanya pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah.

Dalam mencari faktor penyebab dari hal ini, penulis melakukan wawancara mendalam perihal penyebab rancangan Perda pada prolegda 2022 tidak dapat diselesaikan tepat waktu.

Tabel 4: Faktor Penyebab tidak tercapainya target prolegda 2022

Responden		Hasil Wawancara
Nama	Jabatan	
Safiri Indriana	Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan Bagian Hukum Kabupaten Pamekasan	Penyebab tidak diselesaikan tepat waktu karena sejak bulan juni 2022 terdapat adanya peraturan baru berupa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang mewajibkan daerah untuk melakukan Harmonisasi Perda dan diajukan kepada Menteri Hukum dan Ham melalui Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur. Proses tersebut dilaksanakan setelah tahap penyusunan dan sebelum tahap pembahasan pada rapat paripurna, jangka waktu yang diperlukan untuk proses harmonisasi ini adalah paling lama sekitar 3 (tiga) bulan setelah draft rancangan Perda diajukan untuk dilakukan pembahasan bersama Kementerian Hukum dan HAM kemudian hasil yang perlu dievaluasi juga memerlukan waktu maksimal 3 (tiga) bulan dari pembahasan bersama Kementerian Hukum dan HAM dilaksanakan. Sehingga total waktu maksimal yang dibutuhkan untuk harmonisasi adaah sekitar 6 (enam) bulan. Dengan demikian adanya transisi Peraturan baru berupa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 merupakan salah satu penyebab lambatnya dan tidak tercapainya target pada prolegda Tahun 2022.

Sumber: Hasil Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan Bagian Hukum Kabupaten Pamekasan Pada tanggal 23 Mei 2023 Pukul 14.21

Bahwa berdasarkan keterangan dari Kepala sub Bagian Perundang-Undangan, adanya kewajiban daerah untuk melakukan Pengharmonisasian rancangan Perda merupakan salah satu faktor penyebab tidak tercapainya target prolegda tahun 2022. Sebenarnya Pengharmonisasian rancangan Perda ini telah

ada sejak tahun 2018 melalui terbitnya Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1133 Tahun 2018) dan surat edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah. Namun proses tersebut belum diwajibkan untuk dilaksanakan, setelah hadirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, maka rancangan Perda yang disusun oleh daerah wajib untuk dilakukan harmonisasi.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka tata cara dan prosedur pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM yang telah penulis rangkum berdasarkan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dilakukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah hasil rapat Panitia Antarperangkat Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota Panitia Antarperangkat Daerah.
- b. Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada huruf a dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- c. Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

1) Permohonan Pengharmonisasian, diajukan secara tertulis kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui aplikasi harmonisasi rancangan peraturan daerah dengan meng-upload surat permohonan beserta kelengkapan dokumen persyaratan, berupa:

- a) Naskah akademik;
- b) Keputusan mengenai pembentukan Panitia Antarperangkat Daerah;
- c) Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota Panitia Antarperangkat Daerah;
- d) Prolegda/Izin pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak masuk dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah;
- e) Peraturan daerah induk (jika rancangan peraturan daerah yang dilakukan pengharmonisasian adalah rancangan peraturan daerah perubahan); dan
- f) Surat persetujuan substansi dari pemerintah pusat (khusus untuk peraturan daerah mengenai tata ruang wilayah).

pengiriman berkas secara online dilakukan setelah menyetujui form pernyataan kesahihan dan keaslian dokumen persyaratan.

2) Pemeriksaan administratif, dilakukan pada saat permohonan pengharmonisasian pada aplikasi dinyatakan lengkap oleh petugas aplikasi pada Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia,

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Terhadap permohonan yang telah dinyatakan lengkap, petugas aplikasi dapat menentukan jadwal rapat pengharmonisasian rancangan peraturan daerah.

- 3) Analisis konsepsi, dilakukan oleh Perancang Peraturan Perundangundangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia paling lama 15 (lima belas) hari kerja untuk melihat kejelasan konsepsi terhadap substansi dan teknik penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Analisis konsepsi terdiri dari kegiatan:

- a. Rapat Pra Harmonisasi

Rapat pra harmonisasi dilakukan oleh Perancang Peraturan perundang-undangan sesuai Pokja (Kelompok Kerja) atau zonasi tanggungjawab peraturan daerah. Rapat harmonisasi dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dinyatakan lengkap.

- b. Penyusunan tanggapan rancangan peraturan daerah.

Penyusunan tanggapan rancangan peraturan daerah merupakan kegiatan untuk menghasilkan dokumen tanggapan kumulatif perancang berdasarkan hasil rapat Pra Harmonisasi. Tanggapan rancangan peraturan daerah disusun oleh perancang paling lama 8 (delapan) hari kerja sejak rapat pra harmonisasi diselenggarakan.

4) Rapat pengharmonisasian, dilakukan dalam rangka memperoleh kesepakatan dan kebulatan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dengan melibatkan wakil dari:

- a) perangkat daerah yang mengajukan permohonan pengharmonisasian;
- b) perangkat daerah terkait;
- c) instansi vertikal lain terkait; dan d) peneliti dan/atau tenaga ahli dari perguruan tinggi.

Rapat pengharmonisasian dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak permohonan dinyatakan lengkap.

5) Penyusunan Notulensi hasil Rapat pengharmonisasian, dilakukan oleh JFU pada Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia paling lama 1 (satu) hari kerja sejak rapat pengharmonisasian diselenggarakan. Notulensi hasil rapat pengharmonisasian yang telah ditandatangani atau diparaf oleh kepala Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia diupload paling lambat 1 (satu) hari kerja sejak penandatanganan dokumen notulensi.

6) Perbaikan dan pengiriman kembali rancangan peraturan daerah hasil rapat pengharmonisasian, dilakukan oleh Pemerintah Daerah Pengusul berdasarkan notulensi hasil rapat pengharmonisasian. Rancangan peraturan daerah yang telah diperbaiki berdasarkan hasil harmonisasi dibubuhi paraf persetujuan pada setiap lembar naskah

Rancangan Peraturan Daerah dari wakil peserta rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah. Perbaikan dan pengiriman kembali rancangan peraturan daerah dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak dokumen notulensi diterima. Pengiriman kembali rancangan peraturan daerah dilakukan dengan meng-upload berkas rancangan hasil harmonisasi melalui akun harmonisasi pemerintah daerah pada aplikasi harmonisasi rancangan peraturan daerah.

- 7) Pemeriksaan kembali rancangan peraturan daerah, dilakukan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia paling lama 2 (dua) hari kerja sejak dokumen perbaikan rancangan peraturan daerah diterima.
- 8) Paraf persetujuan pada Rancangan Peraturan Daerah dan penyusunan surat selesai harmonisasi, dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja. Surat selesai harmonisasi disusun oleh JFU pada Divisi Pelayanan Hukum Dan Hak Asasi Manusia dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumbar dengan dibubuhi paraf persetujuan Kepala Divisi Pelayanan Hukum Dan Hak Asasi Manusia pada setiap lembar naskah Rancangan Peraturan Daerah. Surat selesai harmonisasi menyatakan sudah tidak ada masalah substansi, sudah

sinkron dengan Peraturan Perundangundangan dan putusan pengadilan, serta dapat ditindaklanjuti ke tahapan selanjutnya.

- 9) Pengiriman Surat Selesai Harmonisasi dan rancangan peraturan daerah yang telah dibubuhi paraf persetujuan kepada pemerintah daerah pembrakarsa dilakukan dengan cara meng-upload pada aplikasi harmonisasi peraturan daerah, dilakukan paling lambat 3 (tiga) hari kerja sejak pembubuhan paraf persetujuan Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia dan penandatanganan surat selesai harmonisi oleh Kepala kantor wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumbar dilakukan. Surat selesai harmonisasi ditembuskan kepada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan (sebagai laporan).

Dengan demikian dengan adanya jangka waktu pembentukan Perda di Kabupaten Pamekasan yang terdiri dari tahapan di daerah maupun tahapan pada saat dilakukannya harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan Perda merupakan salah satu faktor logis apabila prolegda tahun 2022 tidak mencapai target dari yang telah ditentukan sebanyak 21 (dua puluh satu) rancangan Perda.

3.2. Skala Prioritas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan yang tidak dapat dibentuk pada sesuai jangka waktu pada Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2022.

Meskipun tahapan dan mekanisme penyusunan program pembentukan perda telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan, namun dalam prakteknya masih saja ditemukan berbagai permasalahan sebagaimana telah diuraikan terdahulu. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Prolegda memuat program pembentukan peraturan daerah kabupaten dengan judul rancangan peraturan daerah kabupaten, materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya mengenai konsepsi rancangan peraturan daerah kabupaten, yang meliputi:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur dimaksud yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam naskah akademik.

Lebih lanjut ketentuan Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dan Kepala Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Rumusan tersebut menunjukkan bahwa sudah seharusnya ketika penyusunan program pembentukan perda dilaksanakan, hasil pengkajian dan penyelarasan dalam bentuk keterangan atau penjelasan dan/atau naskah akademik rancangan perda telah ada terlebih dahulu. Hasil pengkajian dan penyelarasan ini sangat diperlukan untuk mengetahui logika akademik sejauhmana urgensi suatu permasalahan diatur dalam bentuk perda sehingga ditetapkan menjadi skala prioritas dalam program pembentukan perda, selain itu dalam matriks pengisian program pembentukan perda sebagaimana dimaksud dalam lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 terdapat satu kolom yang berisi apakah suatu rancangan perda disertai Naskah akademik atau disertai dengan keterangan atau penjelasan. Berdasarkan hal tersebut, implementasi yang terjadi di Kabupaten Pamekasan tidak berjalan sebagaimana diatur dalam Permendagri, hal ini dijelaskan oleh Kepala Bagian Hukum Kabupaten Pamekasan yang akan di uraikan sebagai berikut:

Tabel 5: Implementasi Penyusunan Naskah Akademik/Penjelasan di Kabupaten Pamekasan

Responden		Hasil Wawancara
Nama	Jabatan	
Sumiyati	Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pamekasan	Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik sebelum penetapan Program pembentukan peraturan daerah sulit untuk diimplementasikan di daerah, dikarenakan pembiayaan pembentukan peraturan daerah baru dianggarkan setelah program pembentukan peraturan daerah ditetapkan, padahal proses pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahapan perencanaan yang didahului dengan penyusunan penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik dan penetapan program pembentukan peraturan daerah

Sumber: Hasil Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan Bagian Hukum Kabupaten Pamekasan Pada tanggal 23 Mei 2023 Pukul 14.21

Bahwa berdasarkan implementasi yang terjadi di lapangan, sebelum dilakukan penetapan prolegda selama ini hanya mencantumkan judul tanpa disertai adanya naskah akademik/penjelasan. Sehingga setelah program pembentukan perda ditetapkan barulah dimulai pembuatan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik ranperda, dan bahkan terkadang penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dibuat setelah penyusunan draft ranperda, yang akhirnya penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik menyesuaikan draft ranperda bukan sebaliknya.

Sebenarnya pada tahun 2022, tidak tercapainya target prolegda tidak hanya terjadi di Kabupaten Pamekasan, namun banyak daerah lain yang mengalami hambatan dalam mencapai target prolegda yang telah ditetapkan. Salah satu faktornya seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa ada transisi peraturan perundang-undangan sehingga pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan perda baik di daerah maupun di provinsi maupun pusat masih melakukan adaptasi atas transisi peraturan perundang-undangan tersebut. Seperti halnya di Kabupaten Blora Jawa Tengah, dari 14 (empat belas) raperda yang masuk dalam prolegda 2022, terhitung di bulan Oktober 2022 tidak ada 1 (satu) pun yang selesai untuk diundangkan. Namun ada 7 ranperda yang telah di proses dengan rincian 2 (dua) raperda sampai pada tahap finalisasi dan 5 (lima) raperda lainnya masih dilakukan pembahasan, harmonisasi dan pembuatan naskah akademik.⁶³

Di Kabupaten Pamekasan itu sendiri tidak ada konsekuensi hukum atas tidak tercapainya rancangan Perda yang telah ditetapkan oleh prolegda tahun 2022, meskipun tidak ada konsekuensi hokum, raperda yang telah masuk dalam prolegda tahun 2022 tidak boleh mangkrak begitu saja, hal ini disampaikan oleh Safitri sebagai berikut:

⁶³ Sumber <https://news.wartablora.com/parlementaria/target-propemperda-meleset-tercapai-separo-pHuttQEN-14006> diakses pada tanggal 30 Mei 2023 Pukul 5.04 WIB

Tabel 6: Status Raperda yang masuk dalam Prolegda 2022

Responden		Hasil Wawancara
Nama	Jabatan	
Safitri Indriana	Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan	Status raperda dalam prolegda tahun 2022 yang tidak berhasil ditetapkan dan diundangkan yakni Daerah akan memasukkan Raperda yang mangkrak pada tahun 2022 pada prolegda tahun 2023. Untuk tahun 2023 ini, judul prolegda telah diserahkan kepada Biro Hukum Provinsi dan telah diproses sekitar 16 rancangan Perda sisa tahun 2022, sebagian besar dari Perda tersebut telah dilakukan harmonisasi di Kementerian Hukum dan HAM.

Sumber: Hasil Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan Bagian Hukum Kabupaten Pamekasan Pada tanggal 23 Mei 2023 Pukul 14.21

Berdasarkan keterangan dari Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan, tidak ditemukan adanya konsekuensi berupa sanksi apabila prolegda tahun 2022 tidak mencapai target yang telah ditetapkan. Namun status dari Raperda sisa tahun 2022 tentunya akan tetap dilanjutkan prosesnya serta dimasukkan kembali dalam prolegda tahun 2023. Hal ini selaras dengan peraturan perundang-undangan yang ada baik pada Undang-Undang Pembentukan Perundang-Undangan maupun pada Pemendagri Pembentukan Produk Hukum daerah tidak ada substansi yang membahas mengenai sanksi dari adanya target prolegda yang meleset. Selain itu dengan adanya transisi peraturan Perundang-undangan berupa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, banyaknya prolegda yang tidak mencapai target merupakan sebuah adaptasi dari ketentuan atas

diwajibkannya proses harmonisasi, pemantapan dan pembulatan konsepsi atas rancangan perda yang telah disusun.

Berdasarkan hal yang telah diuraikan di atas, peneliti berpendapat ada beberapa rancangan Perda yang seharusnya menjadi skala prioritas untuk diselesaikan segera mungkin, adapun beberapa rancangan perda tersebut meliputi:

Tabel 7: Skala Prioritas Raperda yang masuk dalam Prolegda 2022

No	Raperda		Alasan urgensi
	Judul	Tahapan	
1.	Pengelolaan Keuangan Daerah	Pembahasan Pansus DPRD	Amanat pembentukan Pasal 100 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pasal 3 huruf (a) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam amanat pembentukan tersebut, memberi batas waktu penyelesaian yakni tahun 2022.
2.	Rencana Tata Ruang Wilayah	Penetapan	Karena Perda RTRW Kabupaten Pamekasan telah habis masa berlakunya sejak tahun 2020.
3.	Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Tahun 2022-2025	Penetapan	Urgensi menyesuaikan dengan perkembangan daerah dan masyarakat yang didasarkan pada isu-isu terkini dan isu strategis dalam kepariwisataan di kabupaten pamekasan.
4.	Bangunan Gedung	Pembahasan Pansus DPRD	Urgensi perubahan istilah dan prosedur Izin Mendirikan Bangunan (IMB) menjadi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021.

Sumber: hasil analisa penulis berdasarkan konsideran pada rancangan perda yang bersangkutan

Kemudian merujuk pada salah satu Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan amanat dari Pasal 100 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pasal 3 huruf (a) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Adapun dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah membatasi agar penetapan Peraturan Daerah paling lama yakni tahun 2022. Namun pada realitasnya di Kabupaten Pamekasan, rancangan Peraturan daerah tersebut belum ditetapkan sehingga hal tersebut tentunya mengganggu praktik pengelolaan keuangan di Kabupaten Pamekasan utamanya pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah. Pada faktanya, dikarenakan tidak tercapainya target prolegda tahun 2022 terkait pembentukan Rancangan Perda tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, maka Kabupaten Pamekasan pada akhirnya mengesampingkan ketentuan Perda Kabupaten Pamekasan Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah karena Perda tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya, sehingga dalam praktiknya pada tahun 2023 kabupaten Pamekasan dalam penerapan pengelolaan keuangan daerah mengikuti ketentuan yang telah diatur dalam PP Nomor 12 Tahun 2019 dan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 sembari menunggu penetapan dan pengundangan rancangan Perda Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah disusun.

Dikesampingkannya ketentuan dalam Perda Kab. Pamekasan Nomor 8 Tahun 2008 bukan tanpa sebab, namun ini merupakan upaya daerah dalam menyesuaikan system, prosedur serta penatausahaan keuangan antara pemerintah pusat dan pemeritah daerah yang terbaru, sehingga upaya *Good Governance* dari Pemerintah Kabupaten Pamekasan akan tercapai.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah dilakukan perubahan dengan penambahan pengaturan materi pokok baru terkait kewajiban adanya Harmonisasi, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi raperda Kab/Kota. Tentunya pengaturan ini merupakan langkah awal perbaikan, dimana sebelumnya pengharmonisasian masih dilakukan oleh biro hukum pemerintah daerah provinsi, dan bagian hukum baik di kabupaten/kota. Ketentuan ini juga diharapkan bisa menjawab permasalahan yang selama ini terdapat ribuan peraturan daerah yang bermasalah, sehingga terciptanya peraturan yang baik dari hulu sampai dengan hilir. Namun tahapan ini juga menjadi faktor penyebab Kabupaten Pamekasan tidak dapat mencapai target Prolegda tahun 2022 karena kewajiban Harmonisasi, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi merupakan sebuah adaptasi daerah maupun pihak yang terlibat atas pembentukan Perda atas transisi dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.
2. Tidak tercapainya prolegda tahun 2022 ini secara hukum bukan berupa sanksi, namun sisa Prolegda Tahun 2022 dimasukkan pada Prolegda Tahun 2023. Namun berdasarkan skala prioritas pada konseideran Rancangan Perda tersebut, ada 4 (empat) raperda yang harusnya masuk dalam skala prioritas

penyelesaian. Raperda tersebut meliputi, Raperda Pengelolaan Keuangan Daerah, Raperda RTRW, Raperda RIPPARKAB, dan Raperda Bangunan Gedung.

B. SARAN

1. Hendaknya Kabupaten Pamekasan melakukan penyesuaian terhadap Perda Nomor 17 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Sehingga ketika di lapangan terjadi ketidaksesuaian antara jangka waktu penyelesaian rancangan Perda dengan jumlah Prolegda yang telah ditetapkan, daerah memiliki acuan juknis terbaru sesuai kondisi hukum yang ada dalam menjelaskan permasalahan yang terjadi.
2. Bahwa terkait Prolegda Kabupaten Pamekasan Tahun 2022 yang tidak mencapai target, diharapkan stake holder yang bersangkutan dalam proses pembentukan Perda agar lebih melibatkan Tenaga Ahli professional dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, hal ini diharapkan dapat mengurangi adanya keterlambatan dalam setiap proses pembentukan perda karena dalam prosesnya telah melibatkan tenaga ahli profesiona di bidang Perda yang sedang disusun.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali, Zainudin. *Metode Penelitian Hukum*, cetakan ke-2. 2010. Jakarta. Sinar Grafika. 2010.
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. 2012. Jakarta. Rineka Cipta.
- Hanitijo, Rony. *Metode Penelitian Hukum*. 1982. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. 2006. Bandung. Nusa Media.
- I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Buku Pegangan Perancangan Peraturan Perundang-undangan*. 2005. Jakarta. Direktur Jendral Peraturan Perundang-undangan.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. 2008. Surabaya. Bayumedia.
- Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. 1994. Bandung. Citra Aditya Bakti.
- I Nengah Suantra dan Made Nurmawati, *Teori Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. 2016. Denpasar. Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- JCT Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia*. 1983. Jakarta. Gunung Agung.
- Kurniawan, Mahendra. *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*. 2007. Yogyakarta. Kreasi Total Media.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. 2014. Jakarta. Kencana Prenadamedia Group.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. 2004. Bandung. Citra Aditya Bakti.
- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. 1999. Bandung. Citra Aditya Bakti.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*,. 2006. Jakarta. Rajawali Pers. 2006.

Sabarno, Hari. 2007. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa Cet. I*. Jakarta. Sinar Grafika.

Syahrani, Riduan. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. 1999. Bandung. Penerbit Citra Aditya Bakti.

B. Jurnal Hukum

Fence M. Wantu, *Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim*. Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol. 19 No.3 Oktober 2007. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

R. Toni Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak uji Materil dan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang*. Jurnal Legislasi Indonesia Vol.13 No.02-2 Juni 2016.

Siti Masitah. *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. 2014. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 No.4 Desember 2014.

Philipus M. Hadjon. *Tentang Wewenang*. Yuridika. Volume No.5 & 6. Tahun XII. September-Desember. 1997.

C. Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 186);

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1257) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 40 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1715);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) 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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 157);

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2018 Nomor 9 Seri D);

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 50 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2019 Nomor 50 Seri E);

Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 17 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan (Lembaran Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2019 Nomor 17);

Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Staf Ahli (Berita Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2023 Nomor 1);