

**URGENSI PROGRAM PEMBENTUKAN PERDA
(PROPEMPERDA) SEBAGAI INSTRUMENT
PERENCANAAN DALAM MENGARAHKAN DAN
MENDORONG PEMBENTUKAN PERATURAN
DAERAH¹**

oleh : Michael A. Pangemanan²

ABSTRAK

Pemerintahan Daerah sebagai salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diberikan hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Pemerindah Daerah, dalam pembentukan peraturan daerah harus dipenuhi syarat formil dan materil. Mengenai prosedur atau tata cara pembentukan suatu produk hukum (termasuk perda) yang merupakan syarat formil dalam pembentukannya, pada dasarnya telah diatur terlebih dahulu dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar hukum negara. Pengaturan mengenai prosedur atau tata cara pembentukan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk pembentukan Peraturan Daerah telah diatur lebih khusus dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri R.I Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Mengingat peranan Peraturan Daerah yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan. Pembentukan Perda mencakup tahapan Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan dan Pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan Perundang-undangan. Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda, Program Pembentukan

Perda yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda Provinsi dan perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Melalui Propemperda diharapkan pembentukan peraturan daerah dapat terlaksana secara tertib, teratur, tersistimatis, tidak tumpang tindih dan memperhatikan skala prioritas dalam pembentukan peraturan daerah.

Kata kunci: Urgensi Program Pembentukan Perda, Instrument Perencanaan, Pembentukan Peraturan Daerah

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Pemerindah Daerah (bandingkan ketentuan umum Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Peraturan daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam pembentukan peraturan daerah harus dipenuhi syarat formil dan materil, yaitu :

- 1) Syarat formil mengenai aspek pembentukan suatu jenis peraturan perundang-undangan terkait memenuhi prosedur yang telah ditentukan / digariskan dalam peraturan perundang-undangan;
- 2) Sedangkan syarat materil menyangkut isi dari peraturan perundang-undangan tersebut atau substansi yang mengikat umum.

Mengenai prosedur atau tata cara pembentukan suatu produk hukum (termasuk perda) yang merupakan syarat formil dalam pembentukannya, pada dasarnya telah diatur terlebih dahulu dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar hukum negara. Akan tetapi rincian pengaturan lebih lanjut mengenai prosedur

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Merry E. Kalalo, S.H.,M.H; Dr. Jemmy Sondakh, S.H.,M.H

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 14202108023

atau tata cara pembentukan diatur dalam perundang-undangan tersendiri dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk pembentukan Peraturan Daerah telah diatur lebih khusus dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri R.I Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang mengganti Peraturan Menteri Dalam Negeri R.I Nomor 1 Tahun 2014.

Mengingat peranan Peraturan Daerah yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas. Dalam Undang-Undang pemerintahan daerah yang terkait juga dengan pembentukan peraturan daerah, menyatakan "Pembentukan Perda mencakup tahapan Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan dan Pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan Perundang-undangan".³

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan "Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten / Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis". Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 menggunakan pengistilahan yang sedikit berbeda yaitu Program Pembentukan Perda. "Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda". Lebih lanjut dijabarkan "Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda Provinsi dan perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis".

Penggunaan pengistilahan instrumen perencanaan program pembentukan Perda

dalam UU R.I No. 12 Tahun 2011 dengan UU R.I No. 23 Tahun 2014 dan Permendagri R.I Nomor 80 Tahun 2015, tetapi pada hakikatnya bermakna sama dalam kaitannya untuk perencanaan pembentukan peraturan daerah yang terencana, terpadu dan sistematis. Serta peraturan-peraturan ini bersifat saling melengkapi satu sama lain. Untuk mempermudah penulis dalam penelitian dan penulisan, serta mengikuti perkembangan di daerah yang lebih mengacu pada UU R.I No. 23 Tahun 2014 dan Permendagri R.I No. 80 Tahun 2015 dalam teknis pembentukan Peraturan Daerah, maka penulis menggunakan istilah Propemperda dalam menggambarkan instrument perencanaan dalam pembentukan peraturan daerah.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik mengadakan penelitian dengan judul ***"Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Mengarahkan dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah"***.

B. Perumusan Masalah

1. Dimana letak urgensi Propemperda dalam pembentukan peraturan daerah dalam kaitannya sebagai instrument perencanaan ?
2. Bagaimana implementasi dari Propemperda dalam Pembentukan Peraturan Daerah ?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif dan tipe penelitian hukumnya adalah kajian komprehensif analitis terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Hasil penelitian dan pembahasan di jabarkan secara lengkap, rinci, jelas dan sistematis sebagai karya ilmiah.

PEMBAHASAN

1. Urgensi Propemperda Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Dalam Kaitannya Sebagai Instrument Perencanaan.

1.1. Dasar Hukum Propemperda Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Pembentukan Perda.

³ Lihat Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 237 ayat (2).

Pembentukan peraturan daerah yang didalamnya juga terkait dengan Propemperda sebagai instrument perencanaan telah diatur oleh Peraturan Perundangan-undangan Republik Indonesia setara dengan Undang-Undang, Peraturan Menteri, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, yaitu dalam :

- ✓ Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; serta
- ✓ Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; selain itu
- ✓ Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang tata tertib DPRD.

Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda Provinsi dan perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis”.

Sebagai salah satu upaya mewujudkan peraturan daerah yang dicita-citakan, maka tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah yang dikenal dengan Propemperda, harus mampu menjadi pintu gerbang awal untuk menyeleksi rancangan peraturan daerah agar selaras dengan 4 (empat) komponen pembangunan hukum yaitu :⁴

- 1) Hukum nasional;
- 2) RPJMD;
- 3) Otonomi daerah dan tugas pembantu; serta
- 4) Aspirasi masyarakat yang diemban oleh daerah.

⁴ Bandingkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, pasal (35) dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 pasal 15 ayat (2).

1.2. Propemperda Sebagai Syarat Formil Dalam Pembentukan Perda

Dalam Pembentukan perda, harus dipenuhi syarat formil dan materil. Aspek formil mengenai aspek pembentukan suatu jenis peraturan perundang-undangan terkait memenuhi prosedur yang telah ditentukan / digariskan dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan materil menyangkut isi dari peraturan perundang-undangan tersebut atau substansi yang mengikat umum.⁵

Mengenai prosedur atau tata cara pembentukan suatu produk hukum (termasuk undang-undang dan perda), pada pokoknya telah diatur dalam terlebih dahulu dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi rincian pengaturan mengenai prosedur atau tata cara pembentukan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dan untuk Peraturan Daerah diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Tahapan atau prosedur dalam pembentukan peraturan daerah pada dasarnya terbagi 5 (lima) yaitu : tahapan Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan dan Pengundangan. Meniadakan salah satu dari keseluruhan proses tahapan pembentukan peraturan daerah berarti kita telah melanggar peraturan perundang-undangan. Segala yang berbentuk produk hukum wajib memperhatikan landasan formil berupa tahapan atau prosedur pembentukan, selain landasan materilnya berupa muatan materinya. Pembentukan peraturan daerah dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuknya. Untuk itu semua proses tahapan dalam membentuk peraturan daerah harus dilaksanakan, karena dengan melaksanakan proses tahapan yang telah diatur berarti dengan sendirinya akan terpenuhi asas-asas pembentukan peraturan daerah. Dengan menggunakan kriterian asas-asas yang bersifat formil, oleh Van der Vlies merumuskan asas-

⁵ Prof Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, 2011, Rajawali Pers, hlm 84.

asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik :⁶

- a. Asas tujuan yang jelas (beginsel van duidelijke doelstelling);
- b. Asas organ / lembaga yang tepat (beginsel van het juiste orgaan);
- c. Asas perlunya pengaturan (het noodzakelijkheidsbeginsel);
- d. Asas dapat dilaksanakan (het beginsel van uitvoerbaarheid);
- e. Asas consensus (het beginsel van consensus).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 telah mengatur tentang perencanaan penyusunan Perda harus dilakukan dalam Program Pembentukan Perda atau Propemperda (dalam UU No.11 / 2011 menggunakan istilah Program Legislasi Daerah atau Prolegda), lebih lanjut dijabarkan "Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda Provinsi dan perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis". Jelas bahwa Propemperda merupakan syarat formil dalam tahapan pembentukan Peraturan Daerah (tahapan perencanaan), sehingga merupakan sebuah keharusan yang harus dipatuhi.

1.3.Penyusunan Propemperda Sesuai Peraturan Perundang-undangan, terkait Pembentukan Peraturan daerah Yang Berkualitas.

Untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan

mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.⁷ Bahwa untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.⁸ Maka jelas bahwa dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah memiliki aturan atau pedoman sebagai standar dalam proses pembentukannya.

Seperti yang kita ketahui dalam pembentukan Peraturan Daerah melewati 5 (lima) tahapan yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan / penetapan, serta pengundangan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang menjadi permasalahan saat ini yaitu masih dipandang sebelah matanya tahapan perencanaan dibandingkan dengan tahapan-tahapan yang lain. Dari data yang didapatkan dari Laporan Inventarisasi Program Legislasi Daerah Tahun 2015 dan Tahun 2016 Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Utara, masih banyak pemerintah daerah dalam proses pembentukan peraturan daerah belum memahami sepenuhnya tahapan perencanaan yang menggunakan instrument program pembentukan perda (Propemperda). Sehingga ada tahapan dalam penyusunan Propemperda yang tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya sesuai metode dan standar yang diatur.

Secara garis besar penyusunan Propemperda terbagi atas 5 tahapan berdasarkan Buku Pedoman Penyusunan dan Pengolahan Prolegda (menggunakan pengistilahan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Program Legislasi Daerah atau Prolegda), yang di keluarkan oleh Badan

⁶ Prof Dr Yuliandry,S.h.,M.H "asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik" gagasan pembentukan undang-undang berkelanjutan, Jakarta, 2010, PT Raja Grafindo Persada Jakarta, Hlm 169.

⁷ Lihat bagian Konsiderans Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

⁸ Lihat bagian Konsiderans Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I sebagai acuan dalam melihat bagaimana alur tahapan penyusunan program pembentukan perda sesuai penjabaran peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1. Tahap Inventarisasi;
2. Tahap Seleksi;
3. Tahapan koordinasi antara pemerintah daerah dan DPRD;
4. Tahap Penetapan;
5. Tahap Penyebarluasan.

(Penjabaran mengenai tahapan penyusunan Propemperda dapat dibaca dalam hasil penulisan tesis penulis dengan judul yang sama dengan ini)

Mengutip pendapat Satjipto Rahardjo⁹ yang mengatakan bahwa : “tidak sederhana mengatakan, bahwa hukum menciptakan keamanan dan ketertiban. Namun hukum juga bisa menimbulkan persoalan. Kekurang hati-hatian dalam membuat hukum memiliki resiko, bahwa hukum malah menyusahkan atau menimbulkan kerusakan dalam masyarakat. Hukum juga memiliki potensi untuk menjadi kriminogen, inilah tragedi manusia dan hukumnya”

2. Implementasi Prolegda Dalam Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah

2.1. Peraturan Daerah Sebagai Produk Politik Hukum

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁰ Unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut mempunyai fungsi masing-masing. Pemerintah daerah mempunyai fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah sehari-hari, sedangkan DPRD mempunyai fungsi pembentukan perda, anggaran dan pengawasan. Meskipun fungsi kedua unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut berbeda namun terdapat

kesamaan tugas dan wewenang. Kesamaan tugas dan wewenang kedua unsur tersebut adalah dalam hal pembuatan peraturan perundang-undang di daerah, dalam hal ini peraturan daerah. Peraturan daerah merupakan produk hukum yang dibuat oleh Pemerintah Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan di daerah. Seperti yang telah dibahas sebelumnya bahwa hukum (dalam hal ini peraturan perundang-undangan) bisa dimaknai sebagai produk politik. Selanjutnya dipahami bahwa Peraturan Daerah yang juga merupakan produk politik dalam proses pembentukannya melewati berbagai tahapan, tidak dapat dipungkiri akan banyak masukan / usulan dalam prosesnya yang mewakili berbagai kepentingan yang tentunya diharapkan bertujuan demi terbentuknya peraturan daerah yang baik.

Politik hukum adalah sebuah alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.¹¹ Adapun Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.¹² Pada hakekatnya melalui politik hukum diharapkan tujuan dari hukum itu sendiri yaitu untuk menciptakan suatu keadilan, kemanfaatan, ketertiban dan kepastian hukum dapat tercapai. Dari pencapaian tujuan hukum akan mengarah pada pencapaian tujuan negara Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹³

⁹ Rudy Hendra Pakpahan, *Disharmoni Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dengan beberapa Undang-Undang Terkait Regulasi Pembatalan Peraturan Daerah*. Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 11 No, 2 – Juni 2014, hlm 133.

¹⁰ Lihat undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 angka 2.

¹¹ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik : Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta, 1994, Gramedia Pustaka Utama, hlm 310.

¹² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, 1991, Citra Aditya Bakti, hlm 352.

¹³ Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 alinea ke 4.

Pembentukan peraturan daerah memang berada di ranah politik yang mempunyai dinamika politik tersendiri di masing-masing daerah, tidak dapat dipungkiri setiap tahapan pembentukan peraturan daerah dari tahapan perencanaan, tahapan penyusunan, tahapan pembahasan, tahapan penetapan dan tahapan pengundangan mempunyai intrik politik tersendiri. Perdebatan dalam rapat dewan dalam pembentukan peraturan daerah, tidak lain dari wujud pergumulan kepentingan-kepentingan politik antar partai, termasuk partai atau koalisi partai yang berkuasa, semuanya berusaha mengakomodir kepentingan-kepentingan yang mereka bawah. Kepentingan kelompok-kelompok politik (*interest groups*) yang diakomodir masuk dalam pembentukan peraturan daerah, dapat diterima sepanjang sesuai dengan aspirasi dan kepentingan rakyat selaku pemegang kedaulatan tertinggi.¹⁴

Pada setiap tahapan-tahapan pembentukan peraturan daerah yang dilewati sangat berpotensi untuk terjadinya penyimpangan substansi ranperda terlebih dalam tahapan pembahasan. Penyimpangan substansi ini terkait dengan kepentingan stakeholder yang berbeda terhadap peraturan yang sedang disusun, baik yang pro maupun yang kontra. Oleh karena itu diperlukan sebuah perencanaan yang nantinya akan menjadi dasar dan patokan tujuan (*purpose*) ranperda itu dibentuk. Diharapkan melalui perencanaan yang baik (Propemperda) bisa menjadi dasar dan patokan kemana arah pembentukan ranperda yang nantinya menghasilkan peraturan daerah yang berkualitas, serta sesuai dengan kuantitas peraturan daerah yang ditargetkan dalam skala prioritas Propemperda.

2.2. Pengelolaan Propemperda Dalam Kaitannya Sebagai Fungsi Kontrol Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Propemperda/Prolegda (dan Prolegnas) menjadi penyaring isi atau penguangan Pancasila dan Undang-Undang Dasar R.I tahun 1945

kedalam Peraturan Daerah (dan Undang-Undang), dengan dua fungsi yaitu:¹⁵

- 1) Sebagai potret rencana isi hukum untuk mencapai tujuan Negara yang sesuai dengan Pancasila dan UUD;
- 2) Sebagai mekanisme atau prosedur pembuatan, agar apa yang telah ditetapkan sebagai rencana dapat dilaksanakan sesuai target.

Pengelolaan Propemperda diarahkan agar program pembentukan peraturan daerah dalam tahun berjalan dapat terkontrol dan dilaksanakan sesuai dengan target yang ditentukan dan skala prioritas yang ada. Lebih lanjut faktor sumber daya manusia merupakan kunci keberhasilan manajemen atau pengelolaan, mengutip penjelasan Lembaga Administrasi Negara RI (Manajemen Dalam Pemerintahan 1978:15-16) mengemukakan "*jadi pada akhirnya faktor manusia itulah yang paling menentukan dan faktor yang mutlak musti harus ada. Berhubung dengan itu sebagian terbesar aktivitas manajemen benar-benar harus ditujukan kepada masalah-masalah manusianya, agar mereka memiliki sikap yang tepat, semangat yang baik, mampu menggunakan cara-cara kerja dan sarana-sarana lainnya dengan baik pula*".

A.A Oka Mahendra (mantan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM R.I) menjabarkan apa-apa yang diperlukan untuk memenuhi ke 3 (tiga) fungsi manajemen yang baik dalam prolegda.¹⁶ yaitu :

- 1) Fungsi Perencanaan
 1. Pemahaman peta permasalahan yang berkaitan dengan prioritas Propemperda dan sumber daya yang ada, serta cara-cara mengatasinya;
 2. Perlunya koordinasi, konsistensi antar berbagai kegiatan, penggunaan sumber daya dalam pelaksanaan prioritas, penyusunan rancangan peraturan daerah berdasarkan Propemperda;

¹⁵ M. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, 2009, PT Raja Grafindo Persada, hlm 298.

¹⁶ A.A. Oka Mahendra, S.H. *Mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 3 No. 1 - Maret 2006, hlm 28-29.

¹⁴ Bandingkan Undang-Undang Dasar R.I tahun 1945 pasal 1 ayat (2).

3. Penerjamaan secara cermat dan akurat Propemperda kedalam kegiatan konkrit yang terjadwal dengan dukungan dana yang memadai.

2) Fungsi Penggerakan

1. Mendapatkan sumber daya manusia yang profesional, memiliki integritas dan komitmen untuk melaksanakan penyusunan rancangan peraturan daerah berdasarkan Propemperda;
2. Kejelasan tujuan-tujuan yang hendak dicapai dengan pengaturan dalam peraturan daerah yang dimaksud.

3) Fungsi Pengawasan

1. Penetapan standar sebagai tolak ukur keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan Propemperda;
2. Pengukuran pelaksanaan dengan membandingkan antara yang dicapai dengan yang seharusnya dicapai;
3. Melakukan tindakan perbaikan jika diperlukan.

Melalui pengawasan yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip pengawasan, diharapkan tujuan pengawasan dapat tercapai yaitu menjamin ketepatan pelaksanaan pembentukan peraturan daerah sesuai dengan prioritas yang ditetapkan dalam prolegda, meningkatkan koordinasi dan efisiensi dalam penggunaan sumber daya dan membangun kepercayaan publik terhadap pembentukan peraturan daerah.

Dukungan pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan, tenaga ahli yang menguasai substansi peraturan daerah dan sumber daya manusia pada jajaran birokrasi di daerah, serta didukung kerjasama dengan perguruan tinggi, kalangan profesional, aktivis dan praktisi hukum di daerah akan turut menentukan keberhasilan pengelolaan Propemperda, disamping tentunya peran anggota DPRD yang merupakan faktor penggerak utama dalam kaitannya dalam fungsi Pembentukan Peraturan Daerah sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Permasalahan di bidang pembentukan peraturan daerah adalah mengenai target dalam Propemperda. Senin 14 Maret 2016,

DPRD Sulawesi Utara menetapkan 16 Ranperda yang masuk Prolegda di tahun 2016, dari 16 ranperda yang diusulkan 7 merupakan usulan dari DPRD sedangkan sisanya dari Pemerintah Provinsi Sulut. Penetapan itu dilaksanakan dalam rapat paripurna yang dipimpin Ketua DPRD Sulawesi Utara Andrei Angouw.¹⁷ Dan data terbaru yang disampaikan langsung oleh Bpk Dikson Rengku, S.Sos, S.H selaku kepala bagian perundang-undangan Biro Hukum Setda Provinsi Sulawesi Utara sebagai narasumber dalam kegiatan bimbingan teknis penyusunan prolegda dan Naskah Akademik¹⁸ bahwa sampai bulan Juni baru 2 ranperda yang berhasil diselesaikan dan disahkan menjadi peraturan daerah.

Adanya ketimpangan yang besar antara penetapan Propemperda dan realisasinya, menimbulkan persepsi bahwa penetapan Propemperda hanya sebuah daftar keinginan yang ambisius tanpa didukung dengan kompetensi dan keinginan untuk melaksanakannya. Sulitnya mencapai target dalam bidang legislasi menurut Marzuki Ali ada 3 faktor¹⁹ yaitu

- 1) Kurangnya kompetensi dan kapasitas sumber daya manusia yang menjadi tenaga pendukung dalam proses penyusunan (*legal drafting*);
- 2) Dalam tingkat pembahasan sering menemui jalan buntu (*deadlock*). Penyebabnya adalah ketidaksepakatan antar fraksi dan/atau pertentangan antara dewan dengan pemerintah;
- 3) Alokasi waktu yang disediakan dalam pelaksanaan fungsi legislasi terkadang tak secara optimal. Itu terjadi karena rangkap tugas kegiatan dewan yang dilakukan secara paralel, sehingga *quorum* sulit dicapai.

¹⁷ <http://manado.antaranews.com/berita/29450/dprd-sulut-tetapkan-16-raperda-prolegda-2016>. Diakses pada 15 Maret 2016.

¹⁸ Kegiatan Bimbingan Teknis Penyusunan Prolegda dan Naskah Akademik yang diselenggarakan oleh Kantor wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Utara, di Hotel Sahid Manado pada tanggal 22-23 Juni 2016.

¹⁹ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt521f3d42af8bc/tiga-faktor-penyebab-target-prolegnas-tak-tercapai>. Diakses pada 19 Januari 2016.

Untuk menjawab permasalahan diatas, setidaknya ada beberapa langkah yang bisa dilakukan untuk meminimalisir kendala tersebut atau bahkan diharapkan bisa meniadakannya, yaitu :

- 1) Penguatan kapasitas legislator (*capacity building*) melalui kegiatan pendalaman tugas dan fungsinya, terutama fungsi pembentukan perda;
- 2) Penguatan atau pemberdayaan terhadap institusi atau lembaga yang berwenang melakukan harmonisasi dan sinkronisasi, baik biro hukum (propinsi) atau bagian hukum (kab/kota), maupun Baperda;
- 3) Peningkatan koordinasi DPRD dan Pemerintah Daerah sebagai rekan kerja khususnya dalam bidang pembentukan perda;
- 4) Mengikutsertakan Instansi Vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;
- 5) Evaluasi akhir tahun untuk melihat kinerja capaian tahun berjalan, sehingga bisa menjadi tolak ukur untuk Propemperda tahun berikutnya.

Propemperda yang telah ditetapkan bersama oleh lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah harus dijalankan dengan penuh tanggung jawab, agar sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai. Untuk mendukung itu maka pihak-pihak yang memiliki kewajiban didalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam bidang pembentukan peraturan daerah harus bekerja optimal walau disadari masih banyak kekurangan baik dalam kompetensi dan pengaturan dalam pengelolaan Propemperda. Sehingga target output dari Propemperda baik kualitas dan kuantitas peraturan daerah dapat diwujudkan demi menunjang pembangunan hukum baik ditingkat daerah maupun nasional.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Untuk mewujudkan negara hukum diperlukan tatanan yang tertib (*good governanca*) antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai

dengan pengundangannya supaya tidak kehilangan arah atau tujuan (*loss purpose*) sebagai negara hukum (*rechtstaat*).

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengatur secara jelas dalam pembentukan Perda harus melalui tahapan perencanaan (syarat formil) dengan menggunakan instrumen Program Pembentukan Perda atau Propemperda yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Propemperda menjadi pintu gerbang awal untuk menyeleksi Ranperda agar selaras dengan 4 (empat) komponen pembangunan hukum yaitu Hukum nasional, RPJMD, Otonomi daerah dan tugas pembantu, serta Aspirasi masyarakat yang diemban oleh daerah.

2. Hukum (perundang-undangan) adalah produk politik, dapat dipahami bahwa Peraturan Daerah juga merupakan produk politik, dalam proses pembentukannya melewati beberapa tahapan, tidak dapat dipungkiri akan banyak masukan/usulan yang mewakili berbagai kepentingan. Melalui perencanaan yang baik menggunakan instrumen Propemperda akan menjadi dasar dan patokan kemana arah penyusunan ranperda. Implementasi Propemperda sebagai instrument dalam tahapan perencanaan menjadi penyaring isi atau penguangan Pancasila dan UUD R.I 1945 kedalam perda, yaitu :

- 1) Sebagai potret rencana isi hukum untuk mencapai tujuan Negara yang sesuai dengan Pancasila dan UUD;
- 2) Sebagai mekanisme atau prosedur pembuatan, agar apa yang telah ditetapkan sebagai rencana dapat dilaksanakan sesuai target. Keberhasilan dalam mencapai sasaran Propemperda dipengaruhi dukungan dari SDM pada jajaran birokrasi di daerah dan DPRD yang merupakan

faktor penggerak utama dalam kaitannya menjalankan fungsi pembentukan perda.

B. Saran

1. Mengingat pentingnya Propemperda maka pengaturan mengenai tata cara Penyusunan Propemperda di tiap daerah harus diatur dengan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum yuridis formil dan materil. Selain itu penting dilakukan seminar dan bimbingan teknis terkait dengan penyusunan Propemperda, untuk menghilangkan persepsi Propemperda hanya sebatas “daftar keinginan” awal tahun dalam proses pembentukan perda untuk memenuhi aspek formil tanpa ada kaitan dengan aspek materil (substansi).
2. Dengan adanya ketimpangan yang besar antara penetapan target Propemperda di awal tahun dan realisasinya (baik dalam hal kualitas dan kuantitas), menimbulkan persepsi bahwa penetapan Propemperda hanya daftar keinginan yang ambisius tanpa didukung dengan kompetensi dan keinginan untuk melaksanakannya. Oleh karena itu untuk menunjang pengelolaan Propemperda demi tercapainya tujuan yang diemban, harus dilakukan serangkaian kegiatan terkait peningkatan kompetensi pengelola, mekanisme kerja dan hubungan pihak-pihak yang berwenang, yaitu:
 - 1) Penguatan kapasitas legislator (*capacity building*) melalui kegiatan pendalaman tugas dan fungsinya, terutama fungsi pembentukan perda;
 - 2) Penguatan atau pemberdayaan terhadap institusi atau lembaga yang berwenang melakukan harmonisasi dan sinkronisasi, baik biro hukum (propinsi) atau bagian hukum (kab/kota), maupun Baperda;
 - 3) Peningkatan koordinasi DPRD dan Pemerintah Daerah sebagai rekan kerja khususnya dalam bidang pembentukan perda;
 - 4) Mengikutsertakan Instansi Vertikal dari kementerian yang

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;

- 5) Evaluasi akhir tahun untuk melihat kinerja capaian tahun berjalan, sehingga bisa menjadi tolak ukur untuk Propemperda tahun berikutnya agar lebih efektif dan realistis.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur Buku.

- Asshiddiqie, Jimly, 2011, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta, 1995, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum; Apa dan bagaimana Filsafat Hukum di Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Gadjong, Agussalim Andi, 2007, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Cet-I, Ghalia Indonesia.
- Honthorst, Albert van dan Windy Novia, 2010, *Praktische Woordenboek; Kamus Praktis Belanda -Indonesia*, Kshiko Publisher.
- Suseno, Frans Magnis, 1994, *Etika Politik : Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Mahfud MD, Moh, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Rahardjo, Satjipto, 1991, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Sirajuddin dan Winardi, 2015, *Dasar-dasar hukum tata negara Indonesia*, Malang, Setara Press.
- Soejitno, Irawan, 1987, *Teknik membuat peraturan daerah*, Jakarta, Bina Aksara.
- Yuliandry, 2010, *“asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik” gagasan pembentukan undang-undang berkelanjutan*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.

Jurnal Hukum dan Makalah Hukum,

- A. A. Oka Mahendra, S.H. *Mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, Jurnal Legislasi Nasional, Vol.3 No.1 Maret 2006
- Rudy Hendra Pakpahan, Disharmoni Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dengan beberapa Undang-Undang Terkait Regulasi Pembatalan Peraturan

Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 11 No, 2 – Juni 2014

Wahyu Nugroho, “Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.10 No.3 - September 2013.

Diskusi dan Laporan Hukum

Laporan Kegiatan Inventarisasi Program Legislasi Daerah Tahun 2015, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sulawesi Utara.

Kegiatan Bimbingan Teknis Penyusunan Prolegda dan Naskah Akademik yang diselenggarakan oleh Kantor wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sulawesi Utara, di Hotel Sahid Manado pada tanggal 22-23 Juni 2016.

Peraturan Perundang-Undangan dan Website Artikel Hukum.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Peraturan Daerah.

<https://id.wikipedia.org/wiki/Indonesia>

Kamus Besar Bahasa Indonesia Online,
<http://kbbi.web.id/>

<http://manado.antarane.ws.com/berita/29450/dprd-sulut-tetapkan-16-raperda-prolegda-2016>

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt521f3d42af8bc/tiga-faktor-penyebab-target-prolegnas-tak-tercapai>