



**ANALISIS PEMBUATAN PROLEGDA (PROGRAM
LEGISLASI DAERAH) DI KOTA MEDAN TAHUN 2020
MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 15 TAHUN
2019**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Tugas-Tugas Dan Memenuhi Syarat-Syarat
Mencapai Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

ADE IRMA

**NPM : 1616000209
Program Studi : Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum Tata Negara**

**FAKULTAS SOSIAL SAINS
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN PANCA BUDI
MEDAN
2020**

ABSTRAK

ANALISIS PEMBUATAN PROLEGDA (PROGRAM LEGISLASI DAERAH) DI KOTA MEDAN TAHUN 2020 MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2019

Ade Irma*

Tamaulina Br Sembiring, S.H., M.Hum., Ph.D **

Dr. Vita Cita Emia Tarigan, S.H., L.LM **

Indonesia adalah negara dengan letak dan posisi geografis yang strategis dengan dikelilingi oleh dua lautan besar, Indonesia juga adalah negara kepulauan yang terdiri atas ribuan pulau yang terpisah jarak ribuan kilometer antar pulau. Sehingga keadaan ini turut mempengaruhi mekanisme pemerintahan di Indonesia, dimana sering terjadi hambatan dalam koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang salah satunya disebabkan karena hambatan geografis. Hal ini pula yang kemudian mendorong dan melahirkan suatu sistem pemerintahan yang efisien, efektif, dan independen untuk memudahkan koordinasi antara pusat dan daerah. Sistem yang dikenal dalam hukum ketatanegaraan Indonesia sebagai hierarki peraturan perundang-undangan, yang kemudian dijadikan landasan dalam pembuatan produk hukum daerah dalam konteks Negara Republik Indonesia, dimana Pancasila ditempatkan sebagai sumber segala sumber hukum dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional.

Rumusan masalah yang menjadi pokok pembahasan adalah; Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Proses Penyusunan Peraturan Daerah?; Bagaimana peranan Pemerintah Daerah dalam penyusunan Program Legislasi Daerah?; Bagaimana analisis pembuatan Prolegda di Kota Medan Tahun 2020 Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019?.

Adapun penelitian ini menggunakan sifat penelitian deskriptif, dengan tipe penelitian kualitatif, dan menggunakan jenis penelitian yuridis empiris dengan pendekatan sosiologis, serta penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data lapangan (*field research*).

Adapun dalam penulisan skripsi ini penulis berpendapat bahwa proses penyusunan Prolegda di Kota Medan telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sinergi yang positif antara Pemerintah Daerah dengan DPRD, peranan yang sangat penting dari Pemerintah Daerah dan Biro Hukum sebagai unit paling dominan dalam penyusunan Prolegda, dan peraturan daerah yang dibuat telah memenuhi asas desentralisasi, asas hierarki, dan asas harmonisasi .

Kata Kunci: Analisis, Prolegda, Pemerintah Daerah, Otonomi Daerah

* Mahasiswa Fakultas Sosial Sains Program Studi Ilmu Hukum UNPAB Medan.

** Dosen Fakultas Sosial Sains Program Studi Ilmu Hukum UNPAB Medan, Dosen Pembimbing I dan Dosen Pembimbing II.

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Keaslian Penelitian.....	7
F. Tinjauan Pustaka.....	13
G. Metode Penelitian.....	21
H. Sistematika Penelitian.....	26
BAB II FAKTOR – FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH	28
A. Faktor Pendukung yang Mempengaruhi Proses Penyusunan Peraturan Daerah.....	28
B. Faktor Penghambat yang Mempengaruhi Proses Penyusunan Peraturan Daerah.....	33

C. Dampak Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2019 terhadap Prosedur Penyusunan Program Legislasi Daerah.....	38
BAB III PERANAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH.....	42
A. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang – Undangan.....	42
B. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah.....	47
C. Peranan Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah.....	54
BAB IV ANALISIS PEMBUATAN PROLEGDA (PROGRAM LEGISLASI DAERAH) DI KOTA MEDAN TAHUN 2020.....	60
A. Dasar Hukum Penyusunan Peraturan Daerah di Kota Medan.....	60
B. Prosedur dan Mekanisme dalam Pembuatan Program Legislasi Daerah di Kota Medan.....	65
C. Harmonisasi Peraturan Daerah di Kota Medan dengan Peraturan Perundang-undangan.....	78
BAB V PENUTUP.....	83

A. Kesimpulan.....	83
B. Saran.....	84

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara dengan letak dan posisi geografis yang strategis dengan dikelilingi oleh dua lautan besar, Indonesia juga adalah negara kepulauan yang terdiri atas ribuan pulau yang terpisah jarak ribuan kilometer antar pulauanya. Sehingga keadaan ini turut mempengaruhi mekanisme pemerintahan di Indonesia, dimana sering terjadi hambatan dalam koordinasi antara pemerintah pusat dengan Pemerintah Daerah yang salah satunya disebabkan karena hambatan geografis. Hal ini pula yang kemudian mendorong dan melahirkan suatu sistem pemerintahan yang dapat efisien, efektif, dan independen untuk memudahkan koordinasi antara pusat dan daerah.

Gambaran di atas juga memiliki tujuan agar keutuhan negara Indonesia tetap terjaga mengingat banyaknya ancaman yang menghadang bangsa Indonesia. Diantaranya yaitu munculnya beberapa daerah yang ingin memisahkan diri dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bertujuan untuk mengatur kehidupannya secara mandiri. Selain itu, potensi sumber daya alam yang tidak merata di daerah-daerah juga menjadi indikasi penyebab dibutuhkannya suatu sistem pemerintahan dalam konstruksi hukum tata negara

untuk mengatur dan mengelola sumber daya alam sehingga dapat menjadi sumber pendapatan daerah atau bahkan negara.¹

Sejak awal berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia para pendiri bangsa memutuskan alternatifnya pada prinsip pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara. Keinginan desentralisasi ini senantiasa menjadi bagian dalam praktek pemerintahan Negara sejak berlakunya UUD 1945, kemudian memasuki era Konstitusi RIS, UUDS 1950 sampai pada era kembali ke UUD 1945 yang dikukuhkan lewat Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Melihat perkembangan sejarah tersebut membuktikan bahwa keinginan desentralisasi senantiasa dipegang teguh oleh Negara Republik Indonesia, sekalipun dari satu periode ke periode lainnya terlihat adanya perbedaan dalam intensitasnya. Sebagai wujud dari maksud desentralisasi tersebut, maka langkah-langkah penting sudah dilakukan oleh pemerintah. Lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah membuktikan bahwa keinginan untuk mewujudkan cita-cita ini terus berlanjut. Sekalipun demikian, kenyataan membuktikan bahwa keinginan tersebut masih jauh dalam realisasinya. Otonomi daerah masih lebih sebagai harapan ketimbang sebagai kenyataan yang telah terjadi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Otonomi Daerah belumlah terwujud dan masih sebatas harapan.

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 120.

Negara Kesatuan bagi Negara Republik Indonesia memiliki pokok-pokok yang diformulasikan ke dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (5) sebagaimana tersebut di atas, yang menurut M. Laica Marzuki tidak dapat dibaca secara parsial. Sehingga menurutnya, bentuk negara Republik Indonesia secara utuh harus dibaca dan dipahami dengan makna "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik, yang disusun berdasarkan desentralisasi, dijalankan atas dasar otonomi yang seluas-luasnya."²

Tekait dengan hierarki perundang-undangan, dihubungkan dengan pembentukan peraturan daerah dalam bingkai Negara Republik Indonesia, dalam memposisikan Pancasila dalam sistem hukum nasional adalah sebagai sumber dari segala sumber hukum, dan memposisikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai dasar hukum dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Suatu norma hukum menurut Hans Nawiasky, di negara manapun tidak saja selalu berlapis dan berjenjang, yaitu norma yang berada dibawah berlaku dan mengacu pada norma yang berada di atasnya, sedangkan norma yang lebih tinggi berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi juga norma hukum itu berkelompok-kelompok. Kelompok norma hukum itu ialah norma hukum fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*), aturan dasar atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formal*

² M. Laica Marzuki, *Hakekat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Majalah Mahkamah Konstitusi RI, Volume 4 Nomor 1 Maret 2007, hal. 14.

gesetzs), dan aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung und autonome satzung*).³

Berkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintah Daerah agar tercapainya pemerintahan yang baik, maka pemerintahan yang baik (*good governance*) sudah barang tentu membutuhkan pedoman dalam pelaksana dari suatu aktifitas pemerintahan agar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik itu, sehingga diformulasikan beberapa asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), yaitu:⁴

1. Asas Kepastian Hukum, adalah asas dalam negara hukum yang menegaskan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan, dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, adalah asas yang menjadikan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan menjadi landasarn dalam Penyelenggaraan Negara;
3. Asas Kepentingan Umum, adalah asas yang memprioritaskan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;

³ Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hal. 40.

⁴ Sarman dan Mohamad Taopik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hal. 82.

4. Asas Keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat sebagai manifestasi transparansi untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi, golongan, dan rahasia Negara;
5. Asas Proporsionalitas, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;
6. Asas Profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang menjadikan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai landasannya;
7. Asas Akuntabilitas, adalah asas yang menegaskan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian latar belakang dan faktor yang melandasinya di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian di Kota Medan dalam bentuk skripsi yang berjudul: **“Analisis Pembuatan Prolegda (Program Legislasi Daerah) di Kota Medan Tahun 2020 Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Proses Penyusunan Peraturan Daerah?.
2. Bagaimana peranan Pemerintah Daerah dalam penyusunan Program Legislasi Daerah?.
3. Bagaimana analisis pembuatan Prolegda di Kota Medan Tahun 2020 Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019?.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penulisan skripsi ini, yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Proses Penyusunan Peraturan Daerah.
2. Untuk mengetahui peranan Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah.
3. Untuk mengetahui analisis Pembuatan Prolegda di Kota Medan Tahun 2020 Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi lingkungan akademis (teoritis) dan lingkungan kehidupan secara praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Secara akademis, penelitian ini sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan studi Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Pembangunan Panca Budi Medan.
2. Secara teoritis, penelitian ini dapat memberikan masukan, membuka wawasan dan paradigma berfikir bagi kalangan akademis untuk pengembangan ilmu hukum terkait dengan Analisis Pembuatan Prolegda (Program Legislasi Daerah) di Kota Medan Tahun 2020 Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.
3. Secara praktis, penelitian ini dapat bermanfaat dan menjadi masukan kepada semua kalangan, terutama perangkat hukum termasuk pelaksana Undang-Undang dalam Analisis Pembuatan Prolegda (Program Legislasi Daerah) di Kota Medan Tahun 2020 Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

E. Keaslian Penelitian

Sebelum melakukan penelitian, peneliti terlebih dahulu telah melakukan penelusuran terhadap judul dan permasalahan dalam penelitian ini dilakukan di perpustakaan Universitas Pembangunan Panca Budi, perpustakaan lainnya, dan

sumber informasi lain yang mendukung penulis dalam melakukan perbandingan. Hasil dari penelusuran yang penulis lakukan tidak ditemukan judul dan permasalahan yang sama dengan penelitian ini.

Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, ada tiga judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian dalam penulisan skripsi ini, yaitu sebagai berikut:

1. Etsa Mohamad Rejaya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Tahun 2017 yang berjudul “Implementasi Program Legislasi Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah Yang Demokratis Oleh Pemerintah Daerah Guna Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik”. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yang menguji dan mengkaji data sekunder berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan implementasi program legislasi dalam pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintah Daerah demi mewujudkan pemerintahan yang baik. Adapun rumusan masalah yang bersangkutan adalah sebagai berikut :
 - (a) Bagaimanakah implementasi program legislasi dalam pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintah Daerah guna mewujudkan pemerintahan yang baik?
 - (b) Permasalahan apa yang terjadi dalam hal pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintahan Daerah?

- (c) Bagaimanakah pembentukan produk hukum daerah yang demokratis guna mewujudkan pemerintahan yang baik?

Adapun kesimpulan yang bersangkutan adalah sebagai berikut :

- (a) Sebagai salah satu instrument perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dengan memperhatikan dan mempertimbangkan politik hukum nasional maka aspirasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda harus diakomodir.
- (b) Dengan meletakkan visi pembangunan hukum di atas tujuan pembangunan nasional. DPRD dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsi legislasi harus memperhatikan dan mengakomodir aspirasi masyarakat. Dimulai dari perencanaan dan pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
- (c) Keberadaan Program Legislasi sebagai desain dalam pembaharuan hukum nasional diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan umum dan tata pemerintahan yang baik. Melalui perencanaan pembentukan peraturan daerah yang baik, sehingga tercipta harmonisasi antara rencana prioritas pembangunan jangka panjang nasional dengan prioritas yang ditetapkan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.

2. Nunik Nurhayati, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, Tahun 2010 yang berjudul “Pelaksanaan Penyusunan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta Untuk Menunjang Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta”. Penelitian ini merupakan penelitian empiris atau *socio-legal research* berupa penelitian yang mengkaji hukum dalam realitas atau kenyataan di dalam masyarakat. Penelitian ini termasuk juga ke dalam kategori penelitian hukum empiris atau *socio-legal research* karena sumber dalam penulisan ini adalah data primer dan data sekunder. Adapun rumusan masalah yang bersangkutan adalah sebagai berikut:

- (a) Apakah yang melatarbelakangi penyusunan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta sebagai landasan operasional pembangunan hukum di Kota Surakarta?.
- (b) Apakah Program Legislasi Daerah menunjang fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta?.

Adapun kesimpulan yang bersangkutan adalah sebagai berikut :

- (a) Dalam proses penyusunan Peraturan Daerah, Program Legislasi Daerah memiliki kedudukan yang sangat penting. Adanya Program Legislasi Daerah akan menjadi acuan mengenai skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek. Oleh karena itu, dalam

pembentukan Peraturan Daerah di Surakarta di masa awal masa kerja setiap tahunnya, DPRD Kota Surakarta terlebih dahulu harus menyusun Program Legislasi Daerah yang berisi daftar Rancangan Peraturan Daerah yang harus dibahas pada satu waktu tertentu.

(b) Dalam penyusunannya, Program Legislasi Daerah dibahas bersama antara DPRD Kota Surakarta dan Pemerintah Kota Surakarta untuk mengusulkan judul Rancangan Peraturan Daerah dari inisiatif masing-masing lembaga yang akan masuk dalam daftar Program Legislasi Daerah. Hal ini akan menciptakan sinergi antara DPRD Kota Surakarta dan Pemerintah Kota Surakarta dalam membentuk Peraturan Daerah yang dapat mempercepat proses penyusunan Peraturan Daerah tersebut dengan memfokuskan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan.

3. Anindita Dwi Hapsari, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Tahun 2018, yang berjudul “Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal Periode 2014-2019”. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan merupakan metode atau cara yang digunakan di dalam penelitian hukum yang

dilakukan dengan meneliti bahan pustaka yang ada. Adapun rumusan masalah yang bersangkutan adalah sebagai berikut :

- (a) Bagaimanakah pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal periode 2014-2019?
- (b) Bagaimanakah proses pembentukan peraturan daerah Kota Tegal?

Adapun kesimpulan yang bersangkutan adalah sebagai berikut :

- (a) Pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD Kota Tegal dalam pembentukan peraturan daerah Kota Tegal belum optimal. Hal tersebut dibuktikan minimnya usulan/inisiatif rancangan peraturan daerah Kota Tegal yang berasal dari DPRD. Pada tahun 2009-2014 dari sejumlah 41 (empat puluh satu) peraturan daerah Kota Tegal, satupun tidak ada rancangan peraturan daerah yang merupakan inisiatif dari DPRD. Tahun 2015-2017, dari sejumlah 40 (empat puluh) peraturan daerah Kota Tegal ada 4 (empat) jenis rancangan peraturan daerah yang usulannya berasal dari DPRD Kota Tegal. Hal ini sangatlah bertolak belakang dengan penguatan fungsi legislasi DPRD yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman dalam Penyusunan Peraturan

DPRD tentang Tata Tertib DPRD, yang menyatakan bahwa DPRD salah satunya mempunyai fungsi legislasi yang artinya wewenang dan tugas utamanya adalah membentuk peraturan daerah;

- (b) Pembentukan peraturan daerah Kota Tegal sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, baik itu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, serta Peraturan DPRD Kota Tegal Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kota Tegal. Namun Kota Tegal belum mempunyai peraturan daerah tersendiri yang mengatur tentang pembentukan produk hukum daerah.

F. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka yaitu berisi tentang teori-teori, aturan-aturan hukum, asas-asas hukum dan pendapat para ahli yang melandasi dilakukannya penelitian. Adapun tinjauan pustaka yang melandasi dilakukannya penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Pengertian Analisis

Analisis berarti suatu aktifitas dalam rangka merangkum sejumlah data yang luas, yang masih kasar atau mentah kemudian dikelompokkan atau dipisahkan berupa elemen – elemen serta bagian-bagian yang relevan untuk

selanjutnya memproses data yang dihimpun untuk menjawab permasalahan. Usaha untuk menggambarkan pola-pola secara konsisten dalam data sehingga memperoleh hasil analisis yang dapat dipelajari dan diterjemahkan dan memiliki arti dapat juga disebut sebagai analisis.⁵

Sedangkan analisis suatu hal yang diakui dalam sudut pandang hukum, didasarkan oleh hukum, dan hal yang membentuk keteraturan serta memiliki dampak terhadap pelanggarannya disebut sebagai analisis yuridis. Yuridis adalah kaidah yang menurut hukum atau dimata hukum dibenarkan keberlakuannya, baik berupa kebiasaan, etika, bahkan moral, dan peraturan-peraturan yang menjadi dasar penilaiannya. Sehingga kegiatan untuk mencari dan menelaah komponen-komponen dari suatu permasalahan untuk dikaji lebih dalam, serta kemudian menghubungkannya dengan hukum, kaidah hukum, serta norma-norma hukum yang berlaku sebagai jawaban atas permasalahannya adalah suatu analisis yuridis yang dimaksud dalam penelitian ini. Kegiatan untuk mengumpulkan bahan hukum dan dasar lainnya yang relevan untuk kemudian mengambil kesimpulan sebagai jalan keluar atau jawaban atas permasalahan yang diteliti di dalam penelitian ini adalah kegiatan analisis yuridis yang dimaksud dalam penelitian ini.⁶

Aktivitas analisis dalam penelitian ini adalah aktivitas yang memuat sejumlah kegiatan seperti mengurai, membedakan, memilah sesuatu untuk

⁵ Surayin, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Yrama Widya, Bandung, 2001, hal. 10.

⁶ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008. Hal.

digolongkan dan dikelompokkan kembali menurut kriteria tertentu kemudian dicari kaitannya dan ditafsirkan maknanya. Aktivitas analisis utamanya yang terkait dengan aspek yuridis digunakan untuk membentuk pola pikir dalam pemecahan suatu permasalahan yang sesuai dengan hukum khususnya mengenai masalah program legislasi daerah (Prolegda).

2. Pengertian Program Legislasi Daerah

Prolegda berisi daftar Rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan prosedur, standar atau tolok ukur tertentu sebagai bagian yang terintegrasi dengan sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga Program Legislasi Daerah (Prolegda) dapat disebut sebagai instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.⁷

Prolegda disebut juga sebagai pedoman yang strategis untuk menegaskan bahwa produk peraturan perundang-undangan daerah yang dibuat tetap berada dalam sistem hukum nasional di Indonesia, karena Prolegda sebagai pedoman dan sekaligus alat pengendali penyusunan Peraturan Daerah memiliki sifat mengikat lembaga yang berwenang di daerah yaitu Pemerintah

⁷ Sunarno Danusubroto, *Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif*, Majalah Mahkamah Konstitusi RI, Konstitusi, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012.

Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dalam membentuk Peraturan Daerah.

Ditinjau dari aspek sosiologis, tujuan dibentuknya Prolegda adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sebagai acuan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat maka sudah semestinya dibuat pedoman mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan prosedur yang baku, terstandar, dan pasti dengan metode yang mengikat semua lembaga yang berwenang di daerah dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Maka dapat disimpulkan bahwa Program Legislasi Daerah juga adalah salah satu kebijakan daerah yang memuat daftar beberapa peraturan daerah yang akan dibuat dalam satu tahun agar terencana, terpadu, dan tersistematis juga harus disusun secara partisipatif. Dengan diterapkannya penyusunan Program Legislasi Daerah, diharapkan Peraturan Daerah yang dihasilkan adalah Peraturan Daerah yang terencana, terpadu, dan sistematis sehingga akan tepat bermanfaat untuk masyarakat dan dapat meminimalisir adanya Peraturan Daerah yang bermasalah.

3. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarahan atau administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Dapat juga diartikan sebagai lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan

negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya. W.S Sayre (1960) memberi penjelasan bahwa pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selain itu, David Apter (1977) menjelaskan bahwa pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang meliputinya dan monopoli praktis yang terkait dengan kekuasaan paksaannya.⁸

Daerah adalah lingkungan pemerintah berupa wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; dalam lingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat tempat sekeliling, atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; atau bagian permukaan tubuh.⁹

Sedangkan C.F Strong menyebutkan bahwa pemerintahan daerah merupakan organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau kekuasaan tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas adalah sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.¹⁰

Maka, dapat disimpulkan bahwa penyelenggara pemerintahan di daerah yang dilaksanakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan

⁸ Inu Kencana Syafii, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta 2010, hal. 11.

⁹ G. Setya Nugraha, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Sulita Jaya, Surabaya, 2015, hal.145.

¹⁰ Fahmi Amrusi dan Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2012, hal. 28.

Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pengertian dari Pemerintah Daerah. Unsur - unsur Pemerintah Daerah di dalamnya meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan juga di dalamnya termasuk Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

4. Pengertian Otonomi Daerah

Bentuk Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik yang pernyataannya dapat ditemukan pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pernyataan tersebut memiliki pengertian dan dapat ditafsirkan bahwa negara Republik Indonesia didirikan dalam bentuk rumusan negara yang berbentuk kesatuan. Maka sebab itu, daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan sebagaimana mandat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagai negara kesatuan, menurut penjelasan Samsul Wahidin maka di dalam negara kesatuan memuat organisasi yang dibentuk sebagai daerah otonom, namun hak otonominya tidak boleh melampaui kewenangannya Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang, pernyataan ini dapat ditemukan pada Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penggunaan

istilah “dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota” dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah yang bersifat hierarkis dan vertikal.¹¹

Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan pengertian otonomi adalah pola pemerintahan sendiri¹² Sedangkan menurut Dzulkipli dan Utsman Handoyo dalam Kamus Hukum mengemukakan bahwa otonomi daerah yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹³

Penyerahan kewenangan berupa otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah ditujukan demi mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan cara peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran yang aktif dari masyarakat adalah bentuk pelaksanaan otonomi daerah secara konsepstual. Selain daripada itu, melalui otonomi yang luas dan dalam lingkup strategis di era globalisasi pula, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan tetap merujuk kepada landasan demokrasi, pemerataan, keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem dan kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Demikian sehingga, Mirza Nasution memberikan pandangan bahwa dibutuhkanya otonomi daerah merupakan pelaksanaan asas kedaulatan rakyat

¹¹ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hal. 2.

¹² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Gramedia Pustaka Indonesia, Jakarta, 2008, hal. 992.

¹³ Dzulkipli Umar dan Utsman Handoyo, *Kamus Hukum Dictionary Of Law New Edition*, Mahirsindo Utama, Surabaya, 2014, hal. 296.

dan demi kebutuhan masing-masing daerah yang bersangkutan. Otonomi diterapkan sebagai suatu cara untuk menjaga dan memelihara negara kesatuan. Diberikan kebebasan dengan aturan yang telah ditentukan menurut undang-undang secara independen dalam mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri, diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga tidak ada alasan untuk keluar dan memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴

Besarnya kewenangan yang dimiliki daerah tentu akan dapat mendatangkan manfaat dan kegunaan yang besar bagi masyarakat apabila Pemerintah Daerah cakap dalam membangun demokrasi di tingkat lokal (*local level democracy*) melalui peningkatan partisipasi publik.¹⁵

Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa, otonomi daerah merupakan hak, otoritas, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangga pemerintahannya dan kepentingan masyarakat setempat di daerahnya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan dan mengacu kepada hukum negara, adalah sebagai implementasi globalisasi yang harus ditanggapi dengan cara positif dengan memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah, secara lebih nyata

¹⁴ Mirza Nasution, *Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Sofimedia, Jakarta, 2011, hal. 169.

¹⁵ Erwan Agus Purwanto dan Agus Dwiyanto, *Pelayanan Publik Partisipatif dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hal. 192.

sehingga dapat dipertanggungjawabkan, terutama dalam hal pengaturan, pemanfaatan, dan penggalian potensi dan sumber – sumber keunggulan lainnya yang ada di daerah masing-masing.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian dipergunakan sebagai cara sistematis guna mencari, menemukan, mengembangkan, menganalisis suatu permasalahan, menguji kebenaran yang objektif dan optimal serta menjalankan metode yang benar, metode yang tepat diharapkan mampu memberi alur pemikiran yang berurutan dalam upaya pencapaian pengkajian.¹⁶ Diperlukan metode penelitian sebagai suatu tipe pemikiran ilmiah yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian skripsi ini, yang memiliki tujuan akhir yaitu untuk mencapai objektifitas dari penulisan skripsi ini. Metode penelitian yang baik dan efektif akan menghasilkan karya ilmiah yang berguna dan bermanfaat bagi kemajuan dan perkembangan ilmu pengetahuan sehingga dapat diterapkan secara teoritis dan atau praktis.

Pada penulisan skripsi ini, yang digunakan adalah metode penelitian yuridis empiris. Metode penelitian yuridis empiris merupakan cara penelitian hukum yang menggunakan data primer dan data sekunder. Penelitian yuridis empiris merupakan metode penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut juga sebagai penelitian hukum lapangan, yang mengkaji penerapan hukum yang berlaku serta yang terjadi dalam

¹⁶ Herowati Poesoko, *Diktat Mata Kuliah Metode Penulisan Dan Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum. Universitas Jember, Jember, 2011, hal. 35.

kenyataannya di masyarakat.¹⁷ Metode penelitian ini memiliki tujuan untuk meneliti efektifitas suatu Undang-Undang. Dalam penelitian ini, tujuan yang ingin dicari adalah hubungan (korelasi) dari berbagai gejala atau variabel. Sebagai instrument pengumpul datanya yaitu terdiri dari wawancara (*interview*) dan studi dokumen.¹⁸

a. Sifat Penelitian

Pada penelitian ini, sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala lainnya yang mana bertujuan untuk mendapatkan data mengenai hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain.¹⁹

Dalam kegiatan penelitian tersebut di atas, setiap tahap harus berlandaskan pada metode, sistematika, dan kerangka pikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan suatu proses analisis.²⁰

b. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris dengan pendekatan sosiologis²¹. Penelitian yuridis empiris dalam penelitian ini ini

¹⁷ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hal. 15.

¹⁸ Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum : Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hal. 27.

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2016, hal. 13-14.

²⁰ Mukti Fajar dkk, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 23.

²¹ Sedarmayanti, Syarifudin Hidayat, *Metodologi Penelitian*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2002, hal. 23.

mengacu pada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan juga Peraturan Menteri Dalam Negeri No 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Kemudian pendekatan secara sosiologis dengan melihat pelaksanaan peraturan tersebut di Kota Medan, tempat dimana penulis melaksanakan penelitian ini. Pendekatan yuridis empiris dalam penelitian ini maksudnya adalah bahwa dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan yaitu tentang Pembuatan Program Legislasi Daerah di Kota Medan.

c. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data lapangan (*field research*), dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara. Metode pengumpulan data lapangan adalah untuk mengumpulkan data dari keadaan, fenomena, atau situasi yang terjadi dari lokasi penelitian dengan metode wawancara atau lain sebagainya.

d. Jenis Data

Pada penelitian skripsi ini, jenis data yang digunakan yaitu melalui data primer dan data sekunder. Data primer adalah sumber data yang didapatkan langsung dari sumber asli, berupa pendapat orang secara individual atau kelompok dan hasil observasi terhadap suatu kejadian atau kegiatan. Data sekunder diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku

yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, dan peraturan perundang-undangan. Jenis data terdiri atas:

(a) Data Primer

Hasil wawancara dengan nara sumber Bapak Rudy Hermanto selaku Anggota DPRD Sumatera Utara, Komisi C yang membidangi Keuangan.

(b) Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- 6) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- 10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Penyusunan Program Legislasi Daerah.
- 11) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah.
- 12) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
- 13) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- 14) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34/1586/SJ tanggal 25 Juli 2006 perihal Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah.

- 15) Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 11 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016 – 2021.
- 16) Literatur, buku, kamus hukum, jurnal, tulisan ilmiah hukum dan internet yang berkaitan dengan objek penelitian.

e. Analisis Data

Pada penelitian ini, analisis data dilakukan setelah semua data yang dibutuhkan diperoleh baik berupa data primer maupun data sekunder, maka analisis data dapat dilakukan dengan analisis kualitatif, yaitu menganalisis data sesuai tujuan peruntukannya secara sistematis dan logis, sehingga dapat diperoleh kejelasan dalam menjawab permasalahan untuk kemudian didapatkan kesimpulan yang bersifat ilmiah.²²

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah kesimpulan yang deduktif, yaitu kesimpulan yang diambil berdasarkan penjelasan-penjelasan yang sifatnya umum hingga memperoleh kesimpulan yang khusus dalam menjawab permasalahan.

H. Sistematika Penelitian

Penelitian ini dibuat berdasarkan sistematika penulisan. Di dalam penelitian ini, peneliti membaginya dalam lima bagian yaitu:

²² Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*, Alfabeta, Bandung, 2012, hal. 9.

Bab I : Pendahuluan yang terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penulisan, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Faktor-faktor yang Mempengaruhi Proses Penyusunan Peraturan Daerah, terdiri atas pembahasan; Faktor Pendukung, Faktor Penghambat, dan Dampak Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 terhadap Prosedur Penyusunan Program Legislasi Daerah.

Bab III : Peranan Pemerintah Daerah Dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah. Dalam bab ini membahas; Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang – Undangan, Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah, serta Peranan Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah.

Bab IV : Analisis Pembuatan Prolegda (Program Legislasi Daerah) di Kota Medan Tahun 2020, yang terdiri dari; Dasar Hukum Penyusunan Peraturan Daerah di Kota Medan, Mekanisme dalam Pembuatan Program Legislasi Daerah di Kota Medan, dan Harmonisasi Peraturan Daerah di Kota Medan dengan Peraturan Perundang-undangan.

Bab V : Penutup yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran.

BAB II

FAKTOR – FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH

A. Faktor Pendukung yang Mempengaruhi Proses Penyusunan Peraturan Daerah.

Sangat diperlukan usaha atau berbagai upaya yang harus dilakukan oleh berbagai elemen pemerintahan demi mendukung program-program pemerintahan di segala bidang. Salah satu upaya yang dilakukan yaitu usaha-usaha untuk mendukung terlaksananya program legislasi di daerah. Lembaga Legislatif sebagai lambang pembentuk peraturan hukum yang bersifat formal, memiliki peranan yang sangat penting dalam menyukseskan program Pemerintah Daerah dalam bentuk pembuatan peraturan-peraturan yang relevan dan membangun sehingga Lembaga Legislatif dituntut untuk memiliki program yang bertujuan menghasilkan produk hukum yang berkualitas.

Dalam hal ini sebagai lembaga legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki fungsi yang sangat vital dalam melakukan advokasi terhadap keluhan rakyat sekaligus menyukseskan program pemerintahan di daerah, karena melalui lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), rakyat dapat menyalurkan aspirasinya, membuat pengaduan, dan meminta fasilitasi dalam penyelesaian sengketa terutama yang dihadapi oleh rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bukan lembaga yang memiliki fungsi

teknis untuk menjalankan peraturan, namun memiliki fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah yang disusun oleh lembaganya tersebut.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai beberapa fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi ini secara naratif sama persis dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Letak perbedaannya yaitu terdapat pada fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), landasan hukumnya diatur dalam konstitusi negara, sedangkan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hanya dapat ditemukan pengaturannya dalam tingkat Undang-undang saja.

Suatu hal yang tidak dapat dipungkiri bahwa perumusan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam undang-undang karena perumus-perumus undang-undang berpendapat bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga yang sama namun memiliki perbedaan kedudukan atau tingkatan. Kesamaannya yaitu sama-sama dipilih melalui proses pemilihan umum, sedangkan perbedaannya yaitu memiliki kedudukan yang berbeda tingkatan dimana Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berada di tingkat pusat atau Ibukota Negara dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berada di tingkat daerah yaitu Provinsi/Kabupaten/Kota.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki fungsi yang meliputi; fungsi pengawasan yang berarti kewenangan melaksanakan

pengawasan pemerintah daerah yang menjalankan undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), kemudian fungsi anggaran yaitu lembaga yang berhak untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan fungsi legislasi yang berarti adalah lembaga yang mempunyai hak untuk membuat peraturan daerah pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Fungsi legislasi yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif berkolaborasi dengan pihak eksekutif atau Pemerintah Daerah dalam merancang, membahas, menetapkan peraturan daerah, dan kemudian menyebarkan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota membentuk peraturan daerah bersama Bupati/Walikota sebagai fungsi legislasi lembaganya, sebagaimana ketentuan di dalam Pasal 154 ayat (1) huruf a. Kemudian peraturan daerah dan peraturan kepala daerah diartikan yaitu; peraturan daerah dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun dari Pemerintah Daerah. Khusus peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk dibahas bersama DPRD, sebagaimana penjelasan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam melaksanakan dan memproses penyusunan peraturan daerah di Kota Medan, terdapat faktor-faktor yang mendukung terlaksananya proses pelaksanaan penyusunan peraturan daerah dengan baik. Rudy Hermanto selaku Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sumatera Utara menjelaskan, faktor – faktor pendukung tersebut adalah:²³

1. Adanya sinergi yang baik dan selaras

Dibutuhkan sinergi yang baik dan selaras antara unsur Pemerintah Daerah dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan. Hal tersebut sangat diperlukan demi tercapainya tujuan untuk menghasilkan produk hukum daerah yaitu yang efektif dan berdayaguna.

2. Pelaksanaan fungsi yang optimal dari setiap lembaga

Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat diusulkan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk kemudian disetujui dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Fungsi legislasi merupakan wujud Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pemegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah yang harus dilaksanakan secara optimal. Fungsi ini adalah fungsi yang paling dominan dan berpengaruh, karena melalui fungsi ini maka Dewan Perwakilan

²³ Wawancara dengan Bapak Rudy Hermanto, Anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara, di Gedung DPRD Provinsi Sumatera Utara, Jam 10.30 WIB, Kamis, 12 Maret 2020.

Rakyat Daerah (DPRD) dapat menciptakan pengaruh di berbagai aspek yang ada di daerah tersebut.

3. Tidak menjadikan faktor politik sebagai latar belakang penyusunan

Demi tercapainya target legislasi daerah, tiap lembaga tidak boleh melihat bahwa darimana usul Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) itu berasal, dan juga tidak boleh melihat latar belakang politik yang mendasarinya khususnya yang terjadi pada lembaga legislatif. Karena apabila faktor politik lebih dominan ketimbang faktor empirik, maka produk hukum yang akan dibahas akan memakan waktu lama, terjadi tarik menarik kepentingan politik, dan menghasilkan produk hukum yang tidak efektif dan kurang bermanfaat.

4. Sinergi yang positif antara SKPD Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Respon yang baik dari Pemerintah Daerah diwujudkan dengan melibatkan secara aktif Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait dalam setiap pembahasan Raperda. Karena bagaimanapun juga, suatu Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) harus dibahas secara simultan dengan melibatkan semua elemen dan unsur masyarakat, baik itu pemerintahan maupun non pemerintahan. Dari kesemua elemen tersebut yang paling utama adalah unsur pemerintah yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) karena Pemerintah Daerah adalah pihak yang nantinya akan melaksanakan peraturan daerah tersebut apabila sudah ditetapkan,

yang secara teknis pelaksanaannya di lapangan merupakan kewenangan aspek pemerintahan.

B. Faktor Penghambat yang Mempengaruhi Proses Penyusunan Peraturan Daerah.

Faktor penghambat dalam proses penyusunan peraturan daerah adalah hal-hal yang berpengaruh negatif yang menyebabkan proses pembahasan dan penyusunan menjadi lebih lambat dan melewati batas waktu (target) yang ditentukan, bahkan berpotensi dapat menghentikan suatu proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Menurut Rudy Hermanto, beberapa hal kerap menjadi faktor penghambat dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) diantaranya yaitu sebagai berikut :²⁴

1. Taraf Pendidikan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Mayoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan dinilai sudah hampir memiliki taraf pendidikan yang memenuhi kriteria, relatif lebih baik dibandingkan dengan periode jabatan sebelumnya. Pada saat ini mayoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lulusan Sarjana. Namun demikian dari segi jurusan atau program studi yang dimiliki, menurut Rudy Hermanto masih belum memenuhi kebutuhan karena kebanyakan bukan berlatar belakang

²⁴ Wawancara dengan Bapak Rudy Hermanto, Anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara, di Gedung DPRD Provinsi Sumatera Utara, Jam 10.30 WIB, Kamis, 12 Maret 2020.

pendidikan yang mempunyai kemampuan memahami Undang-Undang. Oleh sebab itu, kendala latar belakang pendidikan ini harus didukung dengan tenaga ahli yang kompeten untuk mengatasi ketidakmampuan yang secara parsial dialami oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

2. Pengalaman Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Faktor pengalaman adalah salah satu faktor yang cukup berimbas pada kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan fungsi legislasi. Minimnya pengalaman yang dimiliki anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam merumuskan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) menyebabkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menghadapi kesulitan dalam proses pembahasan tersebut. Terutama bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang baru terjun di dunia legislatif, aspek pengalaman sangat mempengaruhi tugas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), agar Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat mengetahui bagaimana dan apa yang harus diperbuat dalam bersikap menghadapi sebuah masalah yang dihadapi.

3. Kompetensi dan Sumber Daya Manusia yang dimiliki

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Kabupaten/Kota menyatakan bahwa salah satu Sistem Pendukung Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Pasal 168 menyebutkan yaitu Kelompok Pakar atau Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Menurut Rudy Hermanto, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki tenaga ahli, namun hanya bagian fraksi yang memiliki SK, namun apabila tenaga ahli bagian pembentukan peraturan daerah tidak ada, tetap diadakan kegiatan *Public Hearing* atau tenaga ahli yang sengaja diundang pada saat pelaksanaan rapat pembahasan Peraturan Daerah. Tetapi idealnya, tenaga ahli yang dimaksud adalah tenaga ahli yang memang kompeten di bidangnya masing-masing, artinya jika pembahasan Peraturan Daerah mengenai Peraturan Daerah Sosial, maka tenaga ahli berlatar belakang ilmu sosial lah yang nantinya akan digunakan. Begitu juga apabila membahas Peraturan Daerah tentang hukum dan ketertiban umum, maka tenaga ahli berlatar belakang ilmu hukum yang akan digunakan.

Namun Rudy Hermanto kembali menambahkan bahwa ketidaktersediaan tenaga ahli tetap disebabkan karena terbentur dengan permasalahan anggaran. Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak akan cukup untuk membayar tenaga ahli secara berkesinambungan, maka dari itu diambil inisiatif yaitu hanya mengundang tenaga ahli pada saat pembahasan peraturan daerah saja, menimbang peran tenaga ahli sangat dibutuhkan dalam pembentukan

produk hukum daerah atau peraturan daerah sebelum dibahas bersama dengan badan eksekutif dan disahkan menjadi peraturan daerah.

4. Kedisiplinan Kerja

Kendala berikutnya dalam mekanisme kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan adalah banyaknya pekerjaan yang sudah dijadwalkan namun belum terlaksana disebabkan karena tidak adanya kedisiplinan kerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan, seperti halnya dalam rapat pembahasan dan pengesahan peraturan daerah, jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang harus hadir kurang dari 50 % (lima puluh perseratus) namun pada kenyataannya anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang hadir kurang 50% (limapuluh perseratus) sehingga mengakibatkan rapat paripurna tidak bisa dilaksanakan walaupun di hadiri Ketua, namun tetap menyalahi aturan dalam pengambilan keputusan. Hal ini tentu berimbas terhadap waktu pembahasan dan mengakibatkan pembahasan menjadi mundur.

5. Kerjasama antar elemen

Faktor kerja sama antar elemen masyarakat juga sangat mempengaruhi dalam penyusunan suatu rancangan Peraturan Daerah. Dalam hal ini kerjasama yang dilakukan diantar anggota dewan dan unsur pemerintahan lainnya hendaknya tidak semata-mata atas dasar kepentingan kelompok (partai politik) tetapi lebih mengkedepankan

kepentingan masyarakat, yang telah memberikan mandat kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam membuat dan menghasilkan kebijakan dengan tujuan untuk kesejahteraan rakyat.

6. Perdebatan Teknis Pembahasan

Banyaknya perdebatan dalam masalah teknis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentu menghambat jalannya proses pembahasan Peraturan Daerah tersebut. Penetapan jadwal dan agenda yang lebih ketat sehubungan dengan penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) sangat diperlukan agar target penetapan dapat tercapai. Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) disusun secara bersama-sama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan juga Pemerintah Daerah. Kalau salah satu pihak saja tidak satu suara, hal tersebut dapat memakan waktu yang lama. Terkadang pula pihak dari Pemerintah Daerah yang belum siap untuk melaksanakan pembahasan. Banyaknya perdebatan yang timbul sudah barang tentu menghambat proses penyusunan Peraturan Daerah tersebut.

7. Alokasi Waktu

Alokasi waktu yang disediakan dalam pelaksanaan fungsi legislasi terserap tak secara optimal. Itu terjadi karena rangkap tugas kegiatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dilakukan secara paralel, sehingga *quorum* sulit dicapai. Belum lagi pembahasan yang

harus dihentikan lantaran menemui jalan buntu (*deadlock*) antar fraksi sehingga pembahasan untuk sementara harus dihentikan.

C. Dampak Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 terhadap Prosedur Penyusunan Program Legislasi Daerah.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebuah sistem, sebab di dalamnya terdapat beberapa kegiatan dan tahapan yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan antara satu dan yang lainnya, yaitu tahapan perencanaan, tahapan penyusunan, tahapan pembahasan, tahapan pengesahan, tahapan pengundangan, dan tahapan penyebarluasan. Tahapan-tahapan ini berlaku untuk semua produk hukum di pusat maupun di daerah.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan Peraturan Perundang-undangan, telah benar-benar harus disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang mendalam, semata-mata demi kepentingan umum (*public interest*), dan bukan demi kepentingan golongan atau kepentingan pribadi.²⁵

Sistem pemerintahan Indonesia mengenal adanya pembagian kewenangan, berupa kewenangan yang dimiliki Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, termasuk perihal pembentukan produk hukum baik di tingkat pusat maupun pada tingkat daerah. Undang-undang telah membagi fungsi dan peranan masing-

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hal. 320.

masing terhadap komponen pemerintahannya, karena kewenangan daerah dalam membentuk peraturan daerah adalah implementasi dari asas otonomi daerah. Pada pokoknya, daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah memiliki otoritas mengurus urusan pemerintahan dan mengatur rumah tangga pemerintahannya sendiri, dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut inisiatifnya sendiri.

Dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 sudah barang tentu mempunyai dampak terhadap prosedur penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda merupakan instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis, sesuai dengan yang tercantum di dalam Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa Daerah diberikan wewenang untuk membentuk peraturan daerah sebagaimana diatur dan dimaksud dalam pasal tersebut.

1. Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah memperoleh persetujuan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

2. Peraturan Daerah dibentuk dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
3. Peraturan Daerah sebagaimana pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing.
4. Peraturan Daerah sebagaimana pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau kepentingan umum.
5. Peraturan Daerah sebagaimana pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Pasal di atas menerangkan otoritas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam membentuk suatu produk hukum daerah berupa peraturan daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Peraturan Daerah mempunyai fungsi antara lain :

1. Selaku instrument kebijakan untuk pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

3. Alat penampung ciri khusus dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
4. Sebagai instrument peningkatan kesejahteraan daerah dan percepatan pembangunan.

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 yang telah diberlakukan berdampak pada Program legislasi daerah (Prolegda) menjadi acuan dan pengendali penyusunan peraturan daerah yang mengikat setiap lembaga yang berwenang di daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk membentuk peraturan daerah. Prolegda dipandang sangat penting untuk memastikan agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada kerangka sistem hukum nasional. Dapat ditarik kesimpulan bahwa konsep yang ideal adalah sebelum peraturan daerah akan dirancang, maka seharusnya sudah terlebih dahulu diadakan rencana pembentukan peraturan daerah tersebut dalam Prolegda, sehingga angka pembatalan atau penghentian pembahasan dapat lebih diminimalisir.

BAB III

**PERANAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYUSUNAN PROGRAM
LEGISLASI DAERAH**

A. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang – Undangan.

Maria Farida Indrati Soeprapto menjelaskan bahwa sistem hukum yang berlaku di Indonesia menganut sistem yang berjenjang-jenjang, sekaligus terdiri atas kelompok-kelompok, yang mana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber serta atas dasar norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku bersumber serta juga atas dasar norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*).²⁶

Dasar negara atau aturan pokok Negara (*staatsgrundgesetz*) adalah kelompok norma hukum yang berada di bawah norma dasar Negara. Norma-norma dari aturan dasar Negara atau aturan pokok Negara ini merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal. Di Indonesia aturan dasar Negara ini tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945, ketetapan MPR serta hukum dasar tidak tertulis. Aturan dasar negara ini menjadi dasar bagi pembentukan undang–undang (*formell gesetz*) atau aturan yang berada pada hierarki yang lebih rendah.

²⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 21.

Norma-norma hukum yang berada di bawah aturan dasar Negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) adalah *formell Gesetz* atau secara literal diwujudkan dengan Undang-Undang Formal. Norma dasar Negara dalam suatu Undang-Undang merupakan norma hukum yang lebih rinci dan konkrit, dan dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Undang-Undang bukan saja memuat norma-norma hukum yang bersifat tunggal, tetapi norma-norma hukum yang sifatnya berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder disamping norma hukum primer, sehingga demikian dalam suatu Undang-Undang dapat dimasukkan pula norma-norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi Peraturan Daerah. Selain itu undang-undang (*wet/gesetz/act*) ini mempunyai perbedaan dengan peraturan-peraturan lainnya, oleh karena itu suatu undang-undang merupakan norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.²⁷

Menurut sistem hukum ketatanegaraan di Indonesia, ditegaskan di dalam Konstitusi Republik Indonesia bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum yang memiliki tujuan untuk menciptakan tata tertib, keadilan, dan kepastian hukum bagi jalannya kehidupan bernegara di Indonesia, yang berlandaskan atas hukum. Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*) yang secara

²⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hal 52.

jelas dinyatakan dalam batang tubuh Undang- Undang Dasar 1945.²⁸ Sebagai wujud bahwa Negara Indonesia sebagai negara yang berlandaskan kepada aturan hukum, maka dibuatlah suatu peraturan yang disebut sebagai hierarki peraturan perundang-undangan sebagai implementasi sinergitas antara aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan aturan-aturan formal perundang-undangan (*formell gesetz*) sebagai aturan yang lebih rendah.

Sampai dengan saat ini sejak awal kemerdekaan, Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar dalam berbagai aspek hukum. Kebutuhan masyarakat sangat terkait erat dengan perkembangan hukum yang berubah dan menyesuaikan perkembangan zaman. Peraturan perundang-undangan yang telah dibuat terkadang perlu diadakan penyesuaian agar sesuai dengan kebutuhan hukum di masyarakat dan sesuai dengan perkembangan zaman. Sebagai sarana penting yang vital, peraturan perundang-undangan dibuat untuk menjaga hubungan yang harmonis antara warga masyarakat dengan pemerintah demi terwujudnya tujuan bersama secara dinamis, namun dalam ketertiban dan keteraturan. Pembentukan peraturan perundang-undangan mempunyai cakupan berupa sasaran dan tujuan yang ingin dicapai, sistem kelembagaan yang tepat, kesesuaian isi materi, efektifitas peraturan perundang-undangan yang dibuat, kejelasan dalam merumuskannya, kemanfaatannya untuk masyarakat, kepastian hukum, dan transparansi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Hal-

²⁸ Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hal. 74.

hal diatas merupakan aspek paling mendasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pada pokoknya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan setidaknya terdiri dari tahap-tahap yaitu; perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Selain itu dalam perancangan perundang-undangan juga dibutuhkan keselarasan dengan peraturan perundang-undangan lain baik undang-undang yang lebih tinggi maupun yang lebih rendah. Pembentukan harus dilakukan secara sistematis dan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih (*overlapping*) dalam pembuatan maupun dalam pelaksanaan peraturan.

Pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan perubahan materi muatan termasuk hierarki peraturan perundang-undangan yang menjadi hal yang problematis sebagai dorongan dalam perubahan undang-undang tersebut. Hierarki peraturan perundang-undangan dapat ditemukan pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Sedangkan di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat penambahan dengan memasukkan Ketetapan MPR (TAP MPR).

Adapun bunyi dari pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 ini memiliki dampak hukum terhadap Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan asas bahwa ketika ada peraturan perundang-undangan yang sama, maka yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang baru. Hal tersebut dipertegas kembali d dalam Pasal 102 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 dimana berbunyi; Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dengan disahkannya Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 ini, maka undang-undang tersebut menggantikan undang-undang yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004.

Pengesampingan tersebut telah sesuai dengan asas *lex superiori derogate legi inferiori* yang pokoknya adalah peraturan yang lebih tinggi

mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Maka sebab itu hierarki pada pembentukan peraturan perundang-undangan sangatlah penting. Dengan tidak adanya hierarki di dalam peraturan perundang-undangan tersebut, maka asas hukum tersebut tidak dapat dilaksanakan. Dengan adanya hierarki peraturan perundang-undangan di dalam sistem hukum ketatanegaraan di Indonesia, sehingga terciptalah suatu kepastian hukum dalam penyusunan peraturan perundang-undangan maupun peraturan hukum yang lain, baik di tingkat pusat maupun daerah provinsi dan kabupaten/kota agar tidak menyalahi aturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

B. Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum pembentukan Pemerintahan Daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik kepada daerah. Dalam menetapkan kewenangan yang menjadi domain daerah, undang-undang memberi petunjuk bahwa kewenangan daerah adalah sisa dari seluruh kewenangan setelah dikurangi kewenangan-kewenangan lainnya yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Dengan demikian berarti kewenangan yang dimiliki daerah tidak terhingga, sehingga setiap daerah dapat menyelenggarakan kewenangan sebanyak-banyaknya tergantung kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan asalkan bukan merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Tugas dan wewenang Pemerintah Daerah dapat dilihat terlebih dahulu dengan maksud Pemerintah Daerah menurut pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan menurut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.

Selanjutnya Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi yang mengacu pada prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Dalam asas ini daerah memiliki otoritas untuk menjalankan semua urusan untuk mengatur, mengurus urusan rumah tangganya sendiri, dan urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat namun tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan Perangkat daerah lainnya sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah.

Tugas pokok dan fungsi secara umum adalah hal-hal yang harus bahkan wajib dilaksanakan oleh anggota organisasi suatu organisasi secara rutin dan simultan sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi dan misi suatu organisasi. Tugas pokok dan fungsi merupakan suatu kesatuan yang saling terkait antara tugas pokok dan fungsi dalam keseluruhan bidang organisasi. Suatu organisasi menyelenggarakan fungsi-fungsi dalam melaksanakan tugas pokok.

Muammar Himawan menjelaskan pengertian tugas pokok adalah suatu kewajiban yang harus dilaksanakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan. Tugas pokok sebagai satau kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang paling utama dan rutin dilakukan oleh para pegawai dalam sebuah organisasi yang memberikan gambaran tentang ruang lingkup atau kompleksitas jabatan atau organisasi demi mencapai tujuan tertentu.²⁹

Fungsi berasal dari kata dalam Bahasa Inggris *function*, yaitu sesuatu yang mengandung kegunaan atau manfaat. Prajudi Admosudirjo mengemukakan arti fungsi suatu lembaga atau institusi formal adalah adanya kekuasaan berupa hak dan tugas yang dimiliki oleh seseorang dalam kedudukannya di dalam organisasi untuk melakukan sesuatu sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Fungsi lembaga atau institusi diformulasikan sebagai pedoman atau haluan bagi organisasi tersebut dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan

²⁹ Muammar Himawan, *Pokok-Pokok Organisasi Modern*, Bina Ilmu, Jakarta, 2004. hal. 38.

organisasi. Fungsi berkaitan erat dengan wewenang, yakni kompetensi untuk melaksanakan suatu tindakan hukum publik, atau secara hukum wewenang adalah otoritas bertindak yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku serta melakukan hubungan-hubungan hukum lainnya.³⁰

Dalam aspek organisasi, kewenangan yaitu kompetensi secara hukum yang didasari pada hukum publik. Kewenangan dikaitkan pula dengan hak dan kewajiban, yaitu agar kewenangan tidak semata-mata diartikan sebagai otoritas berdasarkan hukum publik, tetapi juga kewajiban sebagai hukum publik. Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai kekuasaan semata, namun dalam menjalankan hak berdasarkan hukum publik selalu terikat dengan kewajiban berdasarkan hukum publik tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang baik. Kewenangan dalam hal ini dibedakan menjadi:³¹

1. Pemberian kewenangan: pemberian hak kepada, dan pembebanan kewajiban terhadap badan (atribusi/mandat);
2. Pelaksanaan kewenangan: menjalankan hak dan kewajiban publik yang berarti mempersiapkan dan mengambil keputusan;
3. Akibat Hukum dari pelaksanaan kewenangan: seluruh hak dan/atau kewajiban yang terletak rakyat/burgen, kelompok rakyat dan badan.

Tugas dan wewenang Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah tugas yang diperintahkan oleh undang-undang dan wewenang yang diberikan oleh undang-

³⁰ Prajudi Admosudirjo, *Teori Kewenangan*, PT. Rineka Cipta Jakarta, 2001, hal. 4.

³¹ *Ibid*, hal. 7.

undang secara atribusi atau mandat. Pemerintahan Daerah sebagai pelaksana urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas- luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan Pemerintahan Daerah diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Secara khusus kewenangan dikonsepsikan sebagai hak dan kekuasaan untuk melakukan tindakan-tindakan. Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.³²

Secara konsepstual, wewenang atau kewenangan sering diistilahkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (wewenang atau berkuasa). SF Marbun mengemukakan pendapat bahwa wewenang adalah unsur yang sangat penting

³² Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar, 2010, hal. 35.

dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan hanya dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan dilihat berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Terkait dengan kewenangan dapat dilihat pada Konstitusi Negara yang memberikan pengakuan kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.³³

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 13 Ayat (1) disebutkan bahwa kewenangan Pemerintah Daerah sebagai bentuk Pembagian urusan pemerintahan selaras antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi menurut Pasal 13 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut :

1. Mencakup urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/kota.

³³ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hal. 154.

2. Mencakup urusan Pemerintahan yang penggunaanya lintas daerah Kabupaten/kota.
3. Mencakup urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/kota.
4. Mencakup urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan pokok-pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota menurut Pasal 13 ayat (4) adalah:

1. Mencakup urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
2. Mencakup urusan Pemerintahan yang penggunaanya dalam Daerah kabupaten/kota;
3. Mencakup urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Mencakup urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga unsur yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Unsur pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, unsur dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan unsur konformitas hukum

mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).³⁴

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pemerintahannya, diselenggarakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi mempunyai dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik adalah wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif merupakan suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.³⁵

C. Peranan Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah.

Program Legislasi Daerah (Prolegda) adalah instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, lazim, dan standar yang mengikat

³⁴ Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 2008, hal. 2.

³⁵ La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*, Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2015, hal. 136.

semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menegaskan pula bahwa Prolegda tidak saja sebagai wadah politik hukum di daerah, atau gambaran rencana pembangunan muatan hukum, yaitu jenis-jenis Peraturan Daerah yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung keadaan khusus daerah, tetapi juga merupakan alat yang meliputi mekanisme perencanaan hukum agar selalu selaras dengan tujuan, ambisi hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan di daerah.

Dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian maka Pemerintah Daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya (*self regulating power*), kendatipun demikian, dalam penyusunan perundang-undangan, Pemerintah Daerah harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengaturan mengenai penyusunan Prolegda telah menjabarkan secara lebih rinci dan jelas jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Beberapa penyempurnaan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terkait penyusunan Prolegda, antara lain :

1. Penambahan pengaturan yang lebih jelas mengenai penyusunan Prolegda sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 35 yaitu wajib mendasarkan pada perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; rencana pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; serta aspirasi masyarakat daerah,
2. Penjelasan yang lebih rinci dalam pentahapan penyusunan Prolegda,
3. Kejelasan pihak yang mengoordinir penyusunan Prolegda, dalam hal ini adalah Badan Legislasi Daerah (Balegda) sebagai pihak yang mengoordinir penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Daerah,
4. Pengaturan naskah akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah.

Menurut Rudy Hermanto selaku Anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara menuturkan, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, maka peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam proses pembentukan Peraturan Daerah (Peraturan Daerah) akan lebih meningkat. Proses ini dimulai dari saat perencanaan legislasi daerah (Prolegda) sampai pada penyebarluasannya.³⁶

³⁶ Wawancara dengan Bapak Rudy Hermanto, Anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara, di Gedung DPRD Provinsi Sumatera Utara, Jam 10.30 WIB, Kamis, 12 Maret 2020.

Rudy menuturkan, Prolegda sebagai alat perencanaan Program Pembentukan Peraturan Daerah membutuhkan peranan Pemerintah Daerah karena Peraturan Daerah yang disusun harus secara terencana, terpadu dan sistematis yang penguraiannya adalah sebagai berikut :

1. Secara terencana, bertujuan supaya terbentuk skala prioritas menurut kebutuhan dan tuntutan pembentukan peraturan daerah dalam rangka melahirkan sistem hukum yang berlaku di daerah dengan semua elemennya serta saling mendukung satu sama lain sebagai antisipasi dan penyelesaian permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan.
2. Secara Terpadu, dalam penyusunan Raperda diperlukan keselarasan dan kesepahaman, bukan hanya antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Kabupaten/Kota namun peran dan partisipasi masyarakat dibutuhkan mulai dari penelitian dan penyusunan naskah akademik, sampai dalam proses legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Secara prosedur formal, keseluruhan proses penyusunan produk hukum daerah merupakan rekaman bagi masyarakat yang hendak mengusulkan atau berpartisipasi secara aktif dalam penyusunan suatu produk hukum daerah. Usulan dapat diberikan oleh unsur masyarakat dalam proses penyusunan produk hukum daerah secara formal dengan menyampaikannya melalui Unit Kerja (SKPD)

terkait di Pemerintah Daerah atau melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

3. Secara Sistematis, artinya semua tahapan Prolegda mulai dari Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, penetapan hingga penyebarluasan atau sosialisasinya dilaksanakan secara kesinambungan, koordinatif, integratif, dan komprehensif untuk menjaga agar Peraturan Daerah tetap berada dalam kerangka sistem hukum nasional.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa, Penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota dan Pemerintah Kabupaten/Kota dan ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang didasarkan pada skala prioritas. Prolegda wajib dilaksanakan setiap tahun sebelum Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ditetapkan. Dalam penyusunan Prolegda, koordinasi antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang khusus membidangi urusan legislasi.

Sedangkan Peranan Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasi oleh Biro Hukum Pemerintah Daerah dengan mengikutsertakan instansi terkait dan melibatkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait secara langsung. Penetapan hasil penyusunan Prolegda antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Kabupaten

yang telah disepakati menjadi Prolegda ditetapkan dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota.

Dalam menjalankan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Kota Medan, maka kegiatan Prolegda secara efektif dapat dimulai tahun 2021, dengan diawali pada tahun 2020 dengan melakukan kajian-kajian, penelitian, observasi lapangan, guna melaksanakan inventarisasi Raperda yang akan ditetapkan pada tahun 2021 mendatang.

BAB IV

ANALISIS PEMBUATAN PROLEGDA (PROGRAM LEGISLASI DAERAH)

DI KOTA MEDAN TAHUN 2020

A. Dasar Hukum Penyusunan Peraturan Daerah di Kota Medan.

Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan adalah bagian integral dari sistem hukum nasional yang berlandaskan kepada Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah memiliki kedudukan yang sangat strategis sebab diberikan landasan konstitusional yang sangat jelas dan tegas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Daerah memiliki fungsi yang sangat penting dan juga krusial. Rudy Hermanto selaku Anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara menjelaskan setidaknya Peraturan Daerah memiliki fungsi yang meliputi yaitu :³⁷

1. Bagi Pemerintah Daerah sebagai alat dalam menentukan kebijakan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana amanat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
2. Peraturan Daerah sebagai peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah harus tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan sehingga tidak

³⁷ Wawancara dengan Bapak Rudy Hermanto, Anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara, di Gedung DPRD Provinsi Sumatera Utara, Jam 10.30 WIB, Kamis, 12 Maret 2020.

boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

3. Menghimpun keragaman daerah dan aspirasi masyarakat setempat, akan tetapi dalam pengaturannya tetap mengacu dalam sistem hukum nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Berfungsi untuk melandasi program pembangunan dan kesejahteraan.

Di masa otonomi daerah atau desentralisasi, Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan yang sangat luas dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Dalam prakteknya, tidak jarang ditemukan bahwa kewenangan yang dilaksanakan tersebut tidak selaras bahkan ditemukan ada yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (vertikal) atau dengan Peraturan Perundang-undangan yang sejajar (horizontal). Menurut Rudy Hermanto, hal tersebut dapat terjadi disebabkan karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah tidak memperhatikan dan mengacu pada pedoman pembentukan peraturan daerah yang ditetapkan oleh negara.³⁸

Kemudian Rudy kembali menambahkan, materi di dalam Peraturan Daerah yang dibuat jangan sampai bertentangan dengan kepentingan umum dan atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, karena harus sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

³⁸ Wawancara dengan Bapak Rudy Hermanto, Anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara, di Gedung DPRD Provinsi Sumatera Utara, Jam 10.30 WIB, Kamis, 12 Maret 2020.

tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa; Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Bertentangan dengan kepentingan umum dalam ketentuan ini maksudnya adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Terkait dengan dasar hukum penyusunan peraturan daerah di Kota Medan, Rudy Hermanto menjelaskan bahwa suatu Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) harus merujuk dan didasari pada aturan dan yang harus ditaati yang terdapat di dalam peraturan-peraturan berikut ini:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

6. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota.
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Penyusunan Program Legislasi Daerah;
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah;
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah;
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
14. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34/1586/SJ tanggal 25 Juli 2006 perihal Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah.
15. Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 11 Tahun 2016

tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016 – 2021.

Selain daripada itu, dalam pembentukan Peraturan Daerah paling sedikit haruslah memuat 3 (tiga) landasan yaitu:

1. Landasan Filosofis.

Landasan filosofis dimaksudkan sebagai aspek pertimbangan atau alasan yang melambangkan bahwa peraturan yang dibentuk merupakan manifestasi pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum yang merangkum suasana kebatinan serta falsafah Bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasarn filosofis penting sebagai wujud karakteristik produk hukum daerah dalam bingkai sistem hukum nasional.

2. Landasan Sosiologis.

Landasan sosiologis dimaksudkan sebagai aspek pertimbangan atau alasan yang melambangkan bahwa peraturan yang dibentuk bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai segi kehidupan. Landasan sosiologis terkait langsung pada kenyataan hidup dalam masyarakat yang terjadi di lapangan, sehingga landasan sosiologis sangat penting untuk menguji suatu produk hukum daerah memiliki dayaguna yang baik dan fungsionalitas yang optimal dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

3. Landasan Yuridis.

Landasan yuridis dimaksudkan sebagai aspek pertimbangan atau alasan yang melambangkan bahwa peraturan yang dibentuk bertujuan untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut demi menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan di masyarakat. Landasan yuridis terkait persoalan hukum yang menyangkut substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang lebih baik. Di antara hal yang problematis, antara lain, peraturan yang sudah tidak sesuai zaman, peraturan yang tidak selaras dan atau tumpang tindih, peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturan yang sudah ada namun tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada sehingga harus dibuat.

B. Prosedur dan Mekanisme dalam Pembuatan Program Legislasi Daerah di Kota Medan.

Penyusunan peraturan daerah (Peraturan Daerah) sebagai manifestasi kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah menurut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menghimpun keadaan khusus daerah dan atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah adalah salah

satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai potret masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi serta terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas sebagai wujud pelaksanaannya memenuhi aspek yuridis, supaya pembentukan Peraturan Daerah dapat terarah secara formal, oleh sebab itu ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan, proses pengundangan, dan proses penyebarluasan. Selain daripada itu, Peraturan Daerah juga harus bernilai sosiologis agar nantinya setelah ditetapkan dan berlaku di masyarakat, Peraturan Daerah tersebut memiliki nilai fungsionalitas yang optimal dan berdampak secara positif bagi masyarakat.

Rudy Hermanto selaku Anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara menjelaskan, salah satu hal yang harus memperoleh perhatian khusus dari pihak pembentuk Peraturan Daerah adalah proses perencanaan. Pada proses ini sangat dibutuhkan kajian mendalam mengenai permasalahan yang dihadapi dan solusi yang harus ditemukan di daerah. Bahwa solusi yang harus diambil harus diatur dengan Peraturan Daerah, atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya. Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui apakah diberlakukannya suatu Peraturan Daerah sudah memenuhi landasan-landasan baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis. Kendatipun tahapan maupun

mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun menurut pengalaman Rudy Hermanto dalam praktiknya, timbul berbagai permasalahan, diantaranya:³⁹

1. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah belum menggunakan skala prioritas;
2. Program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa mengacu pada penelitian dan kajian mendalam yang dimuat baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah;

Tahapan perencanaan merupakan aspek yang sentral untuk mencapai keberhasilan yang diinginkan, ciri dari sifat perencanaan yaitu fungsi perencanaan yang mendominasi keseluruhan manajemen untuk mencapai keberhasilan tujuan. Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam program pembentukan Peraturan Daerah. Program Pembentukan Peraturan Daerah/Program Legislasi Daerah sebagai instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

³⁹ Wawancara dengan Bapak Rudy Hermanto, Anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara, Jam 10.30 WIB, Kamis, 12 Maret 2020.

Dapat ditarik kesimpulan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dengan cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dari kesimpulan tersebut didapat pula bahwa Program Pembentukan Peraturan Daerah/Prolegda bukan saja sebagai sarana atau wadah menghimpun politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan, namun juga untuk menampung keadaan khusus daerah dan juga sebagai alat yang meliputi mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita-cita hukum yang mendasarinya, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah.

Selain itu, Program Pembentukan Peraturan Daerah/Prolegda juga sangat penting dan tidak hanya menjadi acuan bagi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk menyusun produk hukum daerah, tetapi juga penting bagi masyarakat untuk menatap wajah daerahnya dalam kurun waktu tertentu terutama dalam konteks pelaksanaan pembangunan daerah. Maka dapat dikatakan bahwa sebuah Prolegda mempunyai arti yang sangat penting bagi pembentukan produk hukum daerah secara khusus dan bagi pembangunan daerah secara umum.

Mekanisme secara rinci telah diatur dalam hal penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, yang dapat ditemukan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Beberapa ketentuan diatas menegaskan bahwa Program Pembentukan Peraturan Daerah dapat disusun dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam ketentuan Pasal 10 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 menentukan bahwa penyusunan peraturan daerah melalui Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

1. Pimpinan SKPD atas perintah Kepala Daerah menyusun Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah.
2. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
3. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam Pasal 11 dan Pasal 12 ditentukan bahwa Biro Hukum Provinsi atau Bagian Hukum Kabupaten/Kota sebagai pihak yang mengkoordinir penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah, yang dapat pula mengikutsertakan instansi lainnya di lingkungan pemerintah daerah, jika memang sesuai dengan kewenangan, materi muatan, atau kebutuhan dalam pengaturan yang akan disusun. Selanjutnya, hasil tersebut disampaikan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah, untuk diteruskan kepada badan legislasi daerah atau badan pembentukan peraturan daerah melalui pimpinan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) oleh biro hukum pada provinsi atau bagian hukum pada kabupaten/kota.

Demikian juga dengan penyusunan pembentukan peraturan daerah di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diatur dalam Pasal 13 yang menyebutkan:

1. Prolegda di lingkungan DPRD disusun oleh Balegda. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
2. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.

Dalam Pasal 14 disebutkan koordinasi Prolegda antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Balegda, dan untuk kemudian disepakati menjadi Prolegda melalui rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk ditetapkan menjadi keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam kondisi tertentu, menurut Pasal 239 ayat (7) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar program pembentukan peraturan daerah karena alasan:

1. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
2. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;

3. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan peraturan daerah dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah.
4. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Peraturan Daerah Provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan
5. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Peraturan Daerah ditetapkan.

Selanjutnya Rudy Hermanto menjelaskan, penyusunan Prolegda melalui beberapa tahapan yaitu sebagai berikut :

1. Tahap Inventarisasi

Inventarisasi usulan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah:

- a. Kepala daerah memerintahkan kepada pimpinan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) menyusun Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah.
- b. Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh biro hukum.
- c. Biro hukum Pemerintah Daerah mengirimkan surat permintaan pengajuan usul Prolegda kepada SKPD sesuai dengan bidang tugasnya.

d. SKPD menyusun rencana pembentukan peraturan daerah dengan mendasarkan atas :

- 1) perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - 2) rencana pembangunan daerah;
 - 3) penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- dan
- 4) aspirasi masyarakat daerah.

SKPD menggunakan kerangka yang terdiri atas nomor, judul rancangan Peraturan Daerah, materi yang diatur, status Rancangan Peraturan Daerah dalam menyusun usulan Prolegda, keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, unit atau instansi terkait yang dilibatkan, serta target penyampaian. Apabila SKPD telah menyusun Naskah Akademik dan atau draft rancangan peraturan daerah, maka Naskah Akademik dan draft rancangan peraturan daerah tersebut turut dilampirkan dalam penyampaian perencanaan pembentukan rancangan peraturan daerah. Biro hukum Pemerintah Daerah untuk selanjutnya menginventarisir usulan Prolegda dari SKPD untuk disusun dalam rancangan daftar skala prioritas Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah.

Selain Pemerintah Daerah, inventarisasi usulan Prolegda di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga dilakukan dengan tahapan sebagai berikut :

- a. Penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi (Balegda)
- b. Surat permintaan pengajuan usul Prolegda dikirim oleh Balegda DPRD kepada anggota, komisi, gabungan komisi atau badan legislasi daerah.
- c. Koordinasi usulan Prolegda dilaksanakan oleh Pimpinan Fraksi kepada para anggotanya dengan memperhatikan arahan partai politik induk fraksinya serta masukan dari masyarakat konstituen.
- d. Koordinasi usulan Prolegda di komisinya dilaksanakan oleh Pimpinan Komisi dengan memperhatikan skala prioritas bidang tugas komisi serta masukan dari satuan kerja perangkat daerah yang menjadi mitra kerjanya dan juga aspirasi dari masyarakat.
- e. Pimpinan fraksi, pimpinan komisi dan atau anggota DPRD menyampaikan usulan Prolegda kepada pimpinan Balegda DPRD.
- f. Pimpinan Balegda DPRD menyediakan akses bagi masyarakat untuk menyampaikan masukan usulan tertulis mengenai Prolegda provinsi kepada Balegda DPRD.
- g. Masukan/usulan Prolegda yang berasal dari fraksi, komisi, anggota dan/atau masyarakat diinventarisir oleh Balegda DPRD dan kemudian disusun dalam rancangan daftar skala prioritas Prolegda.

2. Tahap Seleksi

Biro hukum selanjutnya melakukan seleksi substansi usulan rancangan peraturan daerah dengan mendasarkan pada :

- a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.
- e. Penyeleksian substantif tersebut memiliki tujuan untuk memperoleh rancangan peraturan daerah yang sesuai dengan sistem hukum nasional, selaras dengan prioritas pembangunan, dan memenuhi kebutuhan masyarakat daerah.

Biro hukum dalam melakukan penyusunan Prolegda dapat mengikutsertakan instansi terkait antara lain dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan instansi lainnya dalam hal sesuai dengan :

1. Kewenangan;
2. Materi muatan; atau
3. Kebutuhan dalam pengaturan.

Rapat konsultasi penyusunan Prolegda dengan mengundang SKPD yang pelaksanaannya dilakukan oleh Biro Hukum dan dapat mengikutsertakan instansi terkait dan unsur masyarakat untuk

melakukan pemantapan daftar usulan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah. Biro hukum provinsi menyampaikan hasil penyusunan Prolegda kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah, dan Kepala daerah menyampaikan hasil penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah kepada Balegda melalui pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Hasil inventarisasi usulan rencana pembentukan peraturan daerah yang telah disusun, dijadikan dasar bagi Balegda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk selanjutnya melakukan seleksi substansi usulan rancangan peraturan daerah dengan mendasarkan pada:

- a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Penyeleksian substantif tersebut memiliki maksud untuk mendapatkan rancangan peraturan daerah yang sesuai dengan sistem hukum nasional, selaras dengan prioritas pembangunan, dan memenuhi kebutuhan masyarakat daerah. Balegda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menyusun Prolegda di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan mengikutsertakan pimpinan fraksi,

pimpinan komisi DPRD, dan juga masyarakat, serta para pakar, ahli yang terkait untuk membahas Prolegda di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kemudian Balegda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menyampaikan laporan kepada rapat pleno Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi/kabupaten/kota berdasarkan hasil pembahasan untuk menetapkan Prolegda provinsi/kabupaten/kota dari lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), untuk selanjutnya dibahas bersama dengan Pemerintah Daerah.

3. Tahapan koordinasi antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang khusus menangani bidang legislasi (Balegda DPRD) melaksanakan fungsi koordinasi dalam proses penyusunan Prolegda antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pembahasan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dilakukan sebagai bentuk sinkronisasi usulan Prolegda dari Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk kemudian menjadi usulan prioritas Prolegda.

Pembahasan untuk penyusunan Prolegda dilakukan dalam rapat kerja antara Baleg Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan

Bupati/Walikota; rapat dengar pendapat umum adalah sarana penyebarluasan usulan Prolegda untuk memberikan informasi dan atau memperoleh masukan dari masyarakat, dan atau para pakar; rapat panitia kerja yang dibentuk oleh Baleg Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); dan atau rapat tim perumus/tim sinkronisasi yang dibentuk oleh panitia kerja.

4. Tahap Penetapan

- a. Hasil rapat disampaikan pada rapat paripurna DPRD untuk ditetapkan sebagai Prolegda dengan keputusan DPRD.
- b. Penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan peraturan daerah tentang APBD.
- c. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau Bupati/Walikota dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar Prolegda dan harus ditetapkan dengan rapat paripurna DPRD.

5. Tahap Penyebarluasan Prolegda

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah melaksanakan penyebarluasan Prolegda yang dikoordinir oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yaitu Balegda DPRD melalui media yang mudah dijangkau masyarakat untuk memberikan informasi kepada masyarakat.

Dalam Prolegda kabupaten/Kota dapat dimuat daftar tambahan terbuka yang terdiri atas :

- a. Pembentukan, pemekaran dan penggabungan kecamatan atau nama lainnya; dan
- b. Pembentukan, pemekaran dan penggabungan desa atau nama lainnya.

C. Harmonisasi Peraturan Daerah di Kota Medan dengan Peraturan Perundang-undangan.

Daerah adalah suatu perangkat pemerintahan yang memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, selaras dan sesuai dengan asas desentralisasi yang dianut dalam sistem hukum ketatanegaraan di Indonesia. Kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, kependudukan, moneter dan fiskal, dan agama merupakan seluruh kewenangan yang dimiliki daerah, yang telah diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 adalah hal wajib yang telah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemerintah Republik Indonesia juga telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sehingga Pemerintah Daerah memerlukan perangkat

peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut.

Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, sudah sesuai dengan bunyi pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Determinasi Konstitusi tersebut lebih lanjut dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Menurut aspek kewenangan membentuk Peraturan Daerah, dapat ditelaah kedudukan Peraturan Daerah tersebut dalam sistem hukum nasional. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum, sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undangan. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selaras dengan ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 25 huruf c bahwa; Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kemudian terdapat pula di dalam Pasal 42 ayat (1) huruf a bahwa; Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama, dan di dalam Pasal 136 ayat (1) bahwa; Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Setelah ditelaah ketentuan-ketentuan Peraturan Daerah yang diulas tersebut diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa Peraturan Daerah memiliki berbagai fungsi antara lain; sebagai alat kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, namun Peraturan Daerah tersebut pada dasarnya adalah peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain daripada itu Peraturan Daerah juga berfungsi sebagai instrument kebijakan untuk menampung ciri khusus dan keragaman daerah serta alat penyalur aspirasi masyarakat daerah, namun dalam pengaturannya tetap berada dalam kerangka system hukum nasional yang berlandaskan kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila.

Sebagai langkah harmonisasi atau penyelarasan, pelaksanaan asas hierarki yang dilakukan oleh Pemerintah yaitu dengan cara membatalkan Peraturan Daerah apabila terdapat Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Peraturan Daerah tersebut baik secara formal (*formele toetsingsrecht*) maupun material (*materiele toetsingsrecht*).

Hak menguji secara formal adalah wewenang untuk menilai sejauh mana suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan hak menguji secara material merupakan suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, sejauh mana suatu produk hukum isinya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, serta sejauh mana suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa, suatu harmonisasi peraturan daerah di Kota Medan adalah suatu bentuk kesesuaian, sinkronisasi, keselarasan, kecocokan, dan keseimbangan antara peraturan daerah di Kota Medan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (vertikal) maupun dengan peraturan hukum lainnya (horizontal). Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan upaya ataupun proses untuk menyelaraskan, menyasikan, dan atau menyesuaikan suatu produk hukum daerah yang dianggap tidak atau

kurang baik, tidak atau kurang pantas, tidak atau kurang serasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun norma-norma hukum dan norma-norma umum yang berlaku di masyarakat sehingga menghasilkan sesuatu yang baik atau harmonis di berbagai hal yang sangat berkepentingan sehingga tercipta jalannya roda pemerintahan di daerah yang efektif, efisien, dan maksimal, yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyat di daerah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan pada keseluruhan penelitian, dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Faktor- faktor yang mempengaruhi proses penyusunan peraturan daerah, terdiri dari faktor pendukung dan faktor penghambat. Faktor pendukung yaitu koordinasi yang baik antara Pemerintah Daerah maupun DPRD sehingga menciptakan sinergi positif demi tercapainya target legislasi. Sinergi yang baik juga diwujudkan dengan melibatkan SKPD yang dimiliki Pemerintah Daerah secara aktif dalam setiap proses dan tahapan penyusunan peraturan daerah. Adapun faktor penghambat diantaranya; tingkat pendidikan anggota DPRD yang beragam, pengalaman yang minim dari anggota DPRD, kurangnya kompetensi dan sumber daya manusia yang dimiliki terutama ketersediaan tenaga ahli yang minim, kedisiplinan kerja yang rendah, kerjasama antar elemen yang kurang maksimal, perdebatan teknis hingga politis, dan alokasi waktu yang terbatas.
2. Peranan Pemerintah Daerah dalam penyusunan Program Legislasi Daerah yaitu berada dalam koordinasi Biro Hukum Pemerintah Daerah, dengan mengikutsertakan instansi terkait dan melibatkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) secara langsung. Hasil penyusunan Prolegda antara DPRD

dan Pemerintah Kabupaten/Kota disepakati menjadi Prolegda dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten/Kota.

3. Analisis pembuatan Prolegda di Kota Medan Tahun 2020 menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 adalah dengan melalui beberapa tahapan yaitu; tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Secara teknis di Kota Medan tahapan yang dilalui adalah; tahap inventarisasi, tahap seleksi, tahapan koordinasi antara Pemerintah Daerah dan DPRD, tahap penetapan, dan tahap penyebarluasan Prolegda. Kendatipun daerah memiliki kewenangan membuat peraturan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri, namun peraturan daerah yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi, peraturan hukum lainnya, dan norma-norma di masyarakat. Jika ditemukan peraturan daerah yang menyalahi ketentuan tersebut, berdasarkan asas hierarki dapat dilaksanakan pembatalan oleh Pemerintah.

B. Saran

Saran yang ingin disampaikan penulis berdasarkan hasil kesimpulan di atas adalah sebagai berikut:

1. Kepada Pemerintah Daerah, untuk tetap mempertahankan sinergi yang positif bersama dengan DPRD dan tetap melibatkan secara aktif SKPD yang dimilikinya dalam proses pembahasan peraturan daerah bersama DPRD. Sedangkan kepada DPRD, diharapkan dapat memperbaiki

profesionalisme, etos kerja, dan kompetensi diri setiap anggotanya agar dapat berkolaborasi bersama Pemerintah Daerah demi terciptanya produk hukum daerah yang efektif dan bermanfaat.

2. Bahwa mengingat penting dan strategisnya peranan Pemerintah Daerah dalam proses penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda), maka diharapkan kepada Pemerintah Daerah untuk memperkuat Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki terutama pada Biro Hukum sebagai unit paling dominan dalam proses penyusunan Prolegda, agar fungsi teknis dan fungsi koordinasi berjalan efektif dan maksimal terutama dalam hubungan antar instansi terkait proses penyusunan Prolegda di daerah.
3. Bahwa proses pembuatan Prolegda di Kota Medan harus memenuhi syarat-syarat dan ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, dimana disebutkan pembuatan produk perundang-undangan melalui beberapa tahapan-tahapan, maka disarankan kepada Pemerintah Daerah dan DPRD agar dapat bekerja secara maksimal, efektif, dan bertanggung jawab dalam setiap tahapan prosesnya sehingga tercipta produk hukum daerah yang akuntabel. Dengan mekanisme kerja yang optimal di setiap tahapannya, maka diharapkan peraturan daerah yang dibuat telah memenuhi asas hierarki dan asas harmonisasi sehingga tidak terjadi tumpang tindih dengan peraturan-peraturan hukum lainnya, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan tidak melanggar kepentingan umum di masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Admosudirjo, Prajudi, 2001, *Teori Kewenangan*, PT. Rineka Cipta Jakarta.
- Amrusi, Fahmi, Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia, Bandung.
- Aspan, h., e.s. wahyuni, s. Effendy, s. Bahri, m.f. rambe, dan f.b. saksono. (2019). "the moderating effect of personality on organizational citizenship behavior: the case of university lecturers". *International journal of recent technology and engineering (ijrte)*, volume 8 no. 2s, pp. 412-416.
- Aspan, h., fadlan, dan e.a. chikita. (2019). "perjanjian pengangkutan barang loose cargo pada perusahaan kapal bongkar muat". *Jurnal soumatera law review*, volume 2 no. 2, pp. 322-334.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Bariun, La Ode, 2015, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*, Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Bintang, h. J. (2019). Peran hukum kesehatan dalam melindungi peserta program badan penyelenggara jaminan sosial kesehatan (studi di rsud dr. Pirngadi medan). *Jurnal hukum responsif*, 7(7), 34-47
- Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Gramedia Pustaka Indonesia, Jakarta.
- Fajar, Mukti, dkk, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Hadjon, Philipus M, 2008, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya.
- Hasibuan, I. R. (2019). Hak restitusi terhadap korban anak berdasarkan undang undang nomor 35 tahun 2014 tentang perubahan atas undang-undang nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak di belawan. *Jurnal hukum responsif*, 7(2), 30-39.

- Hasibuan, I. R. (2019). Implementasi peraturan daerah kota medan no. 3 tahun 2014 tentang kawasan tanpa asap rokok pada kota medan. *Jurnal hukum responsif*, 7(7), 96-101.
- Hasibuan, s. A. (2019). Kebijakan kriminal (criminal policy) terhadap anak yang melakukan kekerasan dalam rumah tangga. *Jurnal hukum responsif*, 7(2), 17-29.
- Hasibuan, s. A. (2019). Kebijakan pertanggungjawaban pidana dalam rangka perlindungan hukum bagi anak. *Jurnal hukum responsif*, 7(7), 169-175.
- Hidjaz, Kamal, 2010, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar.
- Himawan, Muammar, 2004, *Pokok-Pokok Organisasi Modern*, Bina Ilmu, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Imran, z. (2019). Peran pemuka agama dalam menjaga kerukunan umat beragama di kelurahan mangga kecamatan medan tuntungan. *Jurnal hukum responsif*, 6(6), 93-104
- Irianto, Sulistyowati dan Shidarta, 2009 *Metode Penelitian Hukum : Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Marbun, SF, 2007, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Nasution, Bahder Johan, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- Nasution, Mirza, 2011, *Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Sofimedia, Jakarta.
- Nugraha, G. Setya, R. Maulina F, 2015, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Sulita Jaya, Surabaya.
- Poesoko, Herowati, 2011, *Diktat Mata Kuliah Metode Penulisan Dan Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Jember, Jember.
- Purwanto, Erwan Agus, Agus Dwiyanto, 2006, *Pelayanan Publik Partisipatif dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

- Rafianti, f. (2019). Pemberian izin poligami oleh pengadilan agama di indonesia. *De lega lata: jurnal ilmu hukum*, 4(1), 1-15.
- Rafianti, f. (2019, november). Law enforcement against the collateral provisions halal products in medan. In *international halal conference & exhibition 2019 (ihce)* (vol. 1, no. 1, pp. 276-280).
- Rajab, Dasril, 2005 *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta. Sarman,
- Mohamad Taopik Makarao, 2011, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Sedarmayanti, Syarifudin Hidayat, 2002, *Metodologi Penelitian*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Sembiring, t. B. (2019, october). Problema penegakan hukum lingkungan di desa pantai cermin kecamatan tanjung pura kabupaten langkat. In *prosiding seminar nasional hasil penelitian* (vol. 2, no. 2, pp. 1629-1634).
- sendy, b. (2019). Hak yang diperoleh anak dari perkawinan tidak dicatat. *Jurnal hukum responsif*, 7(7), 1-10.
- Siregar, a. R. M. (2019). Penyelesaian tindak pidana dengan delik pidana adat di kabupaten padang lawas utara. *Jurnal hukum responsif*, 7(7), 137-144.
- Soekanto, Soerjono, Sri Mamudji, 2016, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2010, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Soimin, 2010, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Sugiyono, 2012, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*, Alfabeta, Bandung.
- Surayin, 2001, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Yrama Widya, Bandung.

Syafiie, Inu Kencana, 2010, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta.

Umar, Dzulkifli, Utsman Handoyo, 2014, *Kamus Hukum Dictionary Of Law New Edition*, Mahirsindo Utama, Surabaya.

Wahidin, Samsul, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Waluyo, Bambang, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.

Wardani, i. H. (2019). Perlindungan hak atas penguasaan tanah transmigrasi di lahan usaha ii upt seunaam iv provinsi aceh. *Jurnal hukum responsif*, 7(7), 145-157

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

C. Majalah, Internet, Jurnal Ilmiah

M. Laica Marzuki, 2007, *Hakekat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Majalah Mahkamah Konstitusi RI, Volume 4 Nomor 1 Maret 2007.

Sunarno Danusubroto, 2012, *Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif*, Majalah Mahkamah Konstitusi RI, Volume 9, Nomor 4 Desember 2012.