

**PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH TAHUN 2019 (STUDI
TERHADAP PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH
KABUPATEN CILACAP)**

SKRIPSI



Oleh:

HELMI AZ ZUHDA

No. Mahasiswa: 15410401

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2019**

**PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH TAHUN 2019 (STUDI
TERHADAP PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH
KABUPATEN CILACAP)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar
Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**



Oleh:

HELMIAZ ZUHDA

No. Mahasiswa: 15410401

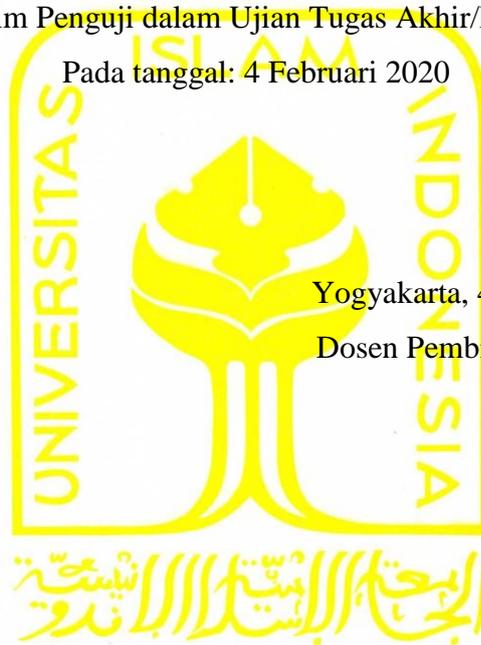
**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2019**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH TAHUN 2019 (STUDI
TERHADAP PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH
KABUPATEN CILACAP)**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada tanggal: 4 Februari 2020



Yogyakarta, 4 Februari 2020

Dosen Pembimbing Skripsi,

Jamaludin Ghafur S.H.,MH.

NIK: 124100102

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH TAHUN 2019 (STUDI
TERHADAP PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH
KABUPATEN CILACAP)**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas
Akhir/Pendadaran Pada Tanggal 1 Mei 2020 dan Dinyatakan **LULUS**
Yogyakarta, 1 Mei 2020

Tim Penguji

Tanda Tangan

- | | | |
|------------|---------------------------------|-------|
| 1. Ketua | : Muntoha Dr. Drs., S.H., M.Ag. | |
| 2. Anggota | : Jamaludin Ghafur, S.H., M.H. | |
| 3. Anggota | : Saifudin, Dr., S.H., M.Hum. | |

Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H

NIK: 904100102

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama: Helmi Az Zuhda

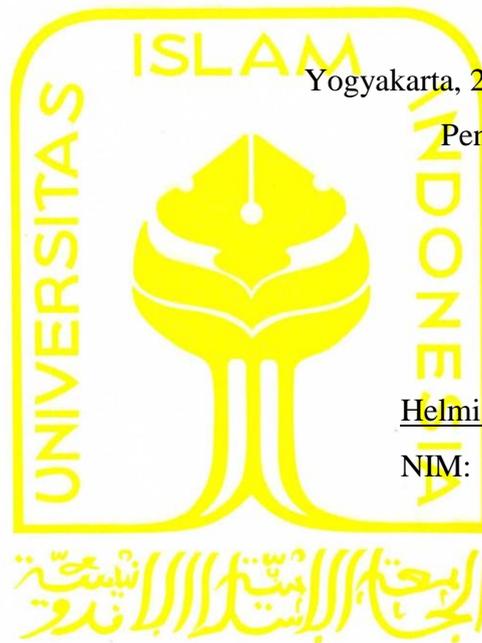
NIM: 15410401

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul: **PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH TAHUN 2019 (STUDI TERHADAP PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH KABUPATEN CILACAP)**. Karya Ilmiah ini penulis ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini penulis menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya penulis sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa penulis menjamin karya ilmiah ini benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur “*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*”.
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ilmiah ini ada pada penulis, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas, penulis sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika penulis terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Penulis juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak dan kewajiban penulis didepan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini penulis buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.



Yogyakarta, 25 April 2020

Penulis,

Helmi Az Zuhda

NIM: 15410401

MOTTO

Hasbunallah wani'mal wakil ni'mal maula wani'man nasir “Cukuplah Allah sebagai tempat diri bagi kami, sebaik-baiknya pelindung dan sebaik-baiknya penolong kami”

(Ali ‘Imran: 173)



HALAMAN PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Dengan Rahmat Allah Yang Maha Pengasih Lagi Maha Penyayang



Skripsi ini kupersembahkan teruntuk

Bapak dan Umi tercinta,

Adikku tersayang,

Keluarga besar yang selalu mendukung,

Serta orang-orang terdekat,

Yang selalu menemani, mendukung dan membimbing untuk lebih baik

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Helmi Az Zuhda
2. Tempat Lahir : Cilacap
3. Tanggal Lahir : 7 Maret 1997
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Agama : Islam
6. Golongan Darah : AB
7. Alamat : Jalan Timah, Kel.Karangtalun, Kec.Cilacap Utara
8. Identitas Orang Tua
 - a. Nama Ayah : Fatkhur Rahmat
Pekerjaan Ayah : Karyawan BUMN
 - b. Nama Ibu : Ririn Fajriyah, S.Pd.
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Alamat Orang Tua : Jalan Timah, Kel.Karangtalun, Kec.Cilacap Utara
10. Riwayat Pendidikan
 - a. TK : TK Aisyiyah Bustamil Atfal IV Cilacap
 - b. SD : SD Negeri 4 Cilacap
 - c. SMP : SMP Negeri 1 Cilacap
 - d. SMA : SMA Negeri 2 Cilacap

Yogyakarta, 25 April 2020

Bersangkutan,

Helmi Az Zuhda

NIM: 15410401

ABSTRAK

Penelitian berjudul Penyusunan Program Legislasi Daerah Tahun 2019 (Studi Terhadap Penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap) berawal dari observasi peneliti terhadap Prolegda Kabupaten Cilacap yang dilakukan oleh Lembaga Perwakilan yang di antaranya meliputi: Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Cilacap. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dasar pertimbangan Pemerintah Daerah dan DPRD dalam mengajukan Raperda yang dicantumkan dalam Prolegda Tahun 2019 serta faktor-faktor pendukung dan penghambat Prolegda tersebut. Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Apa yang menjadi dasar pertimbangan DPRD dan Bupati Kabupaten Cilacap dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah Tahun 2019? dan Apa faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2019?

Jenis penelitian yang digunakan yaitu normatif-sosiologis. Sumber data penelitian ini adalah data sekunder yang didukung oleh data primer. Teknik pengumpulan data ini adalah studi pustaka, dokumentasi dan wawancara. Metode analisis data yang digunakan adalah deskriptif-kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada tahun 2019 terdapat 25 Raperda yang terdiri dari 19 Raperda yang diinisiasi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap dan 6 Raperda yang diinisiasi oleh DPRD Kabupaten Cilacap. Pelaksanaan Program Legislasi Daerah di Kabupaten Cilacap sudah dijalankan sesuai prosedur Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Akan tetapi dalam pelaksanaannya tetap ditemui faktor-faktor pendukung dan penghambat terhadap jalannya Prolegda tersebut.

Daftar Raperda yang ada di dalam Prolegda setiap tahun mencerminkan skala prioritas yang disusun oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Atas hal tersebut Pemerintah Daerah dan DPRD harus membuat Prolegda yang terencana, bertahap, terarah dan terpadu agar mekanisme pembentukan Perda menjadi urut dan juga dapat meminimalisir ketidaksiapan Raperda.

Kata Kunci: Lembaga Perwakilan, Prolegda, Peraturan Perundang-Undangan.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Alhamdulillah rabbil' alamin, puji dan syukur atas segala berkah, rahmat, karunia dan hidayahNya yang telah diberikan Allah SWT Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, sholawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada nabi Muhammad SAW, keluarganya, sahabatnya serta pengikutnya hingga akhir zaman dan juga berkat doa dan dukungan orang-orang yang berada disekeliling penulis hingga penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhirnya.

Alhamdulillah, peneliti panjatkan kehadiran Allah SWT, atas segala rahmat, taufik dan hidayahNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi dengan judul Tugas Akhir yang berjudul: **“PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH TAHUN 2019 (STUDI TERHADAP PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH KABUPATEN CILACAP)”** ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana (Strata-1) di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Terdapat banyak kesulitan yang penulis hadapi dan lewati dalam perjalanan menyelesaikan proses penulisan tugas akhir ini yang tidak mungkin dapat penulis selesaikan sendiri. Berkat kuasa dan kemurahan hati Allah SWT tugas akhir ini dapat diselesaikan oleh penulis. terselesaikannya tugas akhir ini juga berkat bantuan dari dosen-dosen pembimbing, keluarga besar penulis yang selalu mendukung dan mendoakan kelancaran penulisan tugas akhir ini, serta teman-teman penulis yang memberikan doa, dukungan, mengorbankan waktu,

pikiran, tenaga dan mencurahkan ilmu dan pemikirannya dalam membantu penulis melewati tiap-tiap kesulitan yang ada.

Untuk itu perkenalkan penulis menyampaikan rasa terimakasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dan mendukung penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini:

1. Allah SWT yang telah memberikan kelancaran dan kemudahan kepada peneliti dari awal hingga akhir penulisan skripsi ini;
2. Bapak Dr. Abdul Jamil. SH., MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Bapak Jamaludin Ghafur S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing yang dalam kesibukannya masih meluangkan waktu serta memberikan bimbingan dan pengarahan dengan sabar dan tekun kepada peneliti sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini;
4. Kedua orang tua saya yang saya cintai dan saya kasihi, Bapak Fathur Rahmat dan teruntuk Umi saya Ririn Fajriyah yang telah membesarkan dan mendidik sampai saat ini serta selalu memberikan kasih sayang dan doa yang tiada henti-hentinya kepada Allah SWT sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini;
5. Adik saya Muhammad Al Farizy dan Fachrul Ar Rasyid yang selalu memberikan dukungan, doa dan semangat sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini;



6. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang dengan kesungguhan hati berkorban, baik moril maupun materil selama peneliti menuntut ilmu pengetahuan sampai tersusunnya skripsi ini;
7. Civitas akademika Fakultas Hukum pada khususnya dan Universitas Islam Indonesia pada umumnya;
8. Orang-orang terdekat penulis: Janeartu Agil Caesara Putri. A.Md., Febrina Quratuaina Hafid, Lazuardi Kusuma Ndaru. S.T., Arief Rachman Hakim. S.H., Yusuf Satria Alam, Bagas Aji Hapsoro. A.Md., Hening Haryo Nugroho. S. Ars., Bosnick Yesnat, Muhammad Luthfi, Abyan Naufal Pahlevi, Ismu Nur Isnanto, Fajar Rahardian, Yunas Setiyadi, Akhmad Giri Surya, Falah Desbyantoro, Yoda Widiyanto, Aditya Bagaskara, Shiroyudin, Dayat, Andry Sanjaya S.H., Muhammad Farid Akbar S.H., Fahmi Irsyad, Moch. Faizal Deva. S.T., Setyawan Utomo, Rani Alif Pambudi, Alfin Fajar, Indra Chaerul Shaleh, Arif Hidayat. S.T., Reza Fajri. S.T., Hilal Rizqi Saputro, Muhammad Ridho, Rijal Al Hakim. A.Md., Muhammad Faqih, Miftahus Syafa'at. S.Ak., Imay Willian P. S.T., Ahmad Iqbal Bimoseno. S.Ak., Aldi Tandra Pradana. S.Ak., Dony Priya Utama. S.Pd., Hilman Farozdaq. S.Ak., Krisna Andhika. A.Md., Muhammad Haris Al Ghifar. S. Psi., Prana Putra. A.Md., Rahmat Widayat, Reivandhana B.A. A.Md., Sabar Rinaldi. S.Pd., Waskito. S.Ak., Anjas Setyo. S.Ak., Akhlis Rajendra. S.T.P., S.Si., Irsa Ardia, Guntar Mahendro. S.H., Galla Mahardicka, Maulana Saputra, Rastra Eka, Faiz Ramadhan, Abdul Rochman. S. Ars., Stefan Edris. S.Ak., Muhammad

Maulana M.P, Mohammad Husni Erbakan yang selalu memberikan dukungan, nasehat, doa dan hiburan serta keseruan kepada penulis;

9. Teman-teman dekat selama masa perkuliahan di kampus Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia: Nabel Fadhli Iskandar. S.H., Dimaz Dzikry, Naufal Ardian, Maulana Ginanjar, Arbian Digo, Muamar Asad Dhia Ulhaq, Arya Wira Dinata. S.H., Bayu Aryanto. S.H., Billy Abdurrahman, David Lee, Galih Dalton, Fatur Fahrezi. S.H., Irfan Hario Wiratama. S.H., Muhammad Yazid. S.H., Muhammad Ainul Fath. S.H., Muhammad Fitra Abdillah. S.H., Reza Maulana. S.H., Rovel Birowo. S.H., Ahmad Ilham W. S.H., Aldo Aldiansyah, Bayyoumi A, Dicky Santoso, Finza Mahendra, Imaddudin, Kemal Ghiffary. S.H., Lathif Tata D, Nadev Al Musavi, Indra Alan Tan (Nyotan), Rajasa Danny. S.H., Riki Gusnawan. S.H., Hamid Maulana, Hana Herdyani. S.H., Ican Nugraha, Dyas Dewi. S.H., Dynasti Pramesta. S.H., Cinda Afifah Ariwi. S.H., Bill Fauzil, Azbhi Aga. S.H., Rb. Alam Moch Anwar, Sangaji Abimansa. S.H., Satriyo Bayu Aji, Rocky Tri Putra, Intan Putri. S.H., Wildan Syahmata Ady. S.H., Cahyani Dwi Rahdiansyah, Fadhlika Cahya Ningrum. S.Pd., Nisa Rahmawati yang selalu mendukung, memberikan semangat dan telah memberikan cerita di kehidupan perkuliahan bagi penulis;
10. Bapak Sumaryo. S. Sos., MM., Bapak Drs. Agus Iswandoyo. M.Si, Bapak David Darmawan P. S.H., M.H., Bapak Eko Prasajo. S.H., Ibu Lestari Wijastuti. S.H., Bapak Khamdani Junaidi. S.H., Mas Sidik, Mas Iwan, Mas Adit, Bu Marni, Pak Era yang selalu mendukung dan mengizinkan pengambilan data skripsi di Sekretariat DPRD Kabupaten Cilacap;

11. Warga Dusun Ngurak-Urak, Kecamatan Rongkop, Gunung Kidul yang selalu memberikan semangat dan doa sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini;

12. Semua pihak yang telah membantu dan memberikan semangat kepada peneliti selama penyusunan karya ilmiah ini yang tidak bisa diucapkan satu persatu.

Semoga segala kebaikan dari bapak/ibu/saudara/teman yang telah diberikan kepada penulis akan mendapatkan imbalan yang berlipat-lipat dari Allah SWT. Penulis menyadari bahwa hasil penelitian ini masih memiliki banyak kekurangan, oleh karena itu penulis mengharapkan masukan, saran dan kritik yang membangun dari para pembaca agar penulis mendapatkan pemahaman baru berkaitan dengan tugas akhir ini. Penulis berharap tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi banyak orang dan dapat dijadikan rujukan bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum tata negara. Penulis mengucapkan terimakasih dan memohon maaf kepada semua pihak yang telah direpotkan oleh penulis selama pengerjaan tugas akhir ini. Semoga kebaikan yang telah diberikan kepada penulis akan mendapatkan balasan yang lebih baik oleh Allah SWT. Aamiin ya Rabbal'alamin.

Yogyakarta, 25 April 2020

Peneliti,

Helmi Az Zuhda

NIM: 15410401

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN ORISINALITAS	v
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
CURRICULUM VITAE	ix
ABSTRAK	xi
KATA PENGANTAR	xvi
DAFTAR ISI	xvi
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Tinjauan Pustaka	12

E. Metode Penelitian.....	27
BAB II	31
TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN, PERUNDANG-UNDANGAN, PROGRAM LEGISLASI DAERAH SERTA PERSPEKTIF DALAM HUKUM ISLAM.....	31
A. Lembaga Perwakilan	31
B. Peraturan Perundang-Undangan.....	53
C. Program Legislasi Daerah	68
D. Perspektif Dalam Hukum Islam	76
BAB III.....	82
ANALISIS DAN PEMBAHASAN PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH KABUPATEN CILACAP TAHUN 2019.....	82
A. Mekanisme Penyusunan Program Legislasi Daerah.....	82
B. Pelaksanaan Program Legislasi Daerah Tahun 2019	88
C. Faktor Pendukung dan Penghambat Penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap	108
BAB IV.....	112
PENUTUP	112
A. Kesimpulan	112

B. Saran.....	121
DAFTAR PUSTAKA	122

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

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. Menurut Pasal 18 pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.¹ Sedangkan pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten/kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah. Segala susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah telah diatur oleh Undang-Undang.

Sejalan dengan hal tersebut pemerintah daerah kini berwenang penuh merancang dan melaksanakan kebijakan dan program pembangunan yang sesuai kebutuhan daerahnya masing-masing. Oleh sebab itu, dibuat suatu Peraturan Perundang-Undangan yang bertujuan memperbesar peranan

¹ Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pemerintah daerah. Menurut Attamimi,² Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan negara, di tingkat pusat dan di tingkat daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan Peraturan Perundang-Undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.

Lembaga daerah terdiri dari lembaga eksekutif yaitu kepala daerah kabupaten/kota, sedangkan lembaga legislatif yaitu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.³ Kepala daerah atau lembaga eksekutif menjalankan perintah Undang-Undang dan melaksanakan pemerintahan di daerah bersama-sama dengan lembaga legislatif provinsi maupun kabupaten dan kota. Tugas dan wewenang kepala daerah secara eksplisit tidak ada diatur dalam UUD 1945, tetapi dengan tegas pengaturannya di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ayat (4) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.⁴ Pada fase ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah karena dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan

² Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori & Pengajian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung, Nusa Media, hlm. 11.

³ Lintje Anna Marpaung, *Hukum Tata Negara Indonesia (Edisi Revisi)*, Bandar Lampung, Penerbit Andi, 2018, hlm. 180.

⁴ Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Menurut ketentuan ini, DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian, DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan perda, anggaran dan pengawasan. Sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas perda dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah.⁵ Arti penting dari badan perwakilan adalah sebagai atribut demokratisasi penyelenggara pemerintah. Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan atas kehendak rakyat (*Will of People*). Otoritas suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi diatas kehendak negara (*Will of State*).⁶ Dalam ranah pemerintahan daerah, badan perwakilan yang mempunyai mekanisme merealisasikan gagasan normatif atas kehendak rakyat adalah DPRD. DPRD terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum dipilih melalui pemilihan umum.

⁵ Andi Pangerang Moenta, Syafaat Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Grafindo Persada, Depok, 2018, hlm. 67.

⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006.

DPRD provinsi, kabupaten/kota yang selanjutnya disingkat DPRD provinsi, kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi, kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota.⁷

Dengan demikian, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas mendasar pada pemerintahan demokrasi berdasarkan kedaulatan rakyat.⁸ Asas kedaulatan rakyat adalah asas yang dimiliki oleh setiap negara yang mempunyai sistem atau mekanisme tersendiri untuk melaksanakan asas tersebut. Yang mana dalam pelaksanaan asas kedaulatan rakyat menggunakan sistem pemilihan umum sebagai mekanisme demokrasi untuk memilih wakil rakyat.⁹ Demokrasi menjadi pilihan di banyak negara sebagai konsep dalam menjalankan tatanan pemerintahan. Demokrasi dianggap sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga sinergitas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak bersama dan untuk menjalankan kepentingan dan hak-hak rakyat banyak (*Maslahatil 'Ammah*).¹⁰ Wakil rakyat dipilih secara langsung oleh rakyat

⁷ *Ibid.*

⁸ Cora Elly Novianti, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*, Pusat Kajian Konstitusi, Universitas Moch. Soediro Jember, X, II (Juni, 2013), hlm. 334-335.

⁹ *Ibid.*, 335.

¹⁰ Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 11.

dalam pemilihan umum secara langsung yang mana wakil rakyat berperan aktif dalam menjalankan tugas serta fungsinya.

Fungsi kedudukan DPRD yang dimiliki yaitu salah satunya melaksanakan fungsi legislasi. Fungsi legislasi merupakan fungsi yang dimiliki DPRD sebagai kerangka representasi rakyat dalam membentuk peraturan daerah (perda) kabupaten atau kota bersama bupati atau walikota yang tercantum dalam Pasal 149 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 365 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa DPRD Kabupaten atau Kota memiliki garis fungsi legislasi atau pembentukan perundang-undangan, anggaran dan pengawasan.¹¹

Pada fungsi legislasi diwujudkan dalam pembentukan peraturan daerah atau disingkat perda provinsi, kabupaten/kota. Pada fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan terhadap rancangan perda provinsi, kabupaten/kota tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah atau yang disingkat APBD provinsi, kabupaten/kota yang diajukan oleh gubernur, bupati atau walikota. Pada fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan perda kabupaten/kota beserta ketentuan Perundang-Undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan kabupaten/kota dan tindak lanjut

¹¹ Yusnani Hasyimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Grafindo Persada, Depok, 2017, hlm. 115.

pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.¹² Dalam hal fungsi legislasi atau pembentukan peraturan daerah pada tahap perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dilakukan dalam prolegda. Prolegda memuat program pembentukan peraturan daerah dengan judul rancangan peraturan daerah, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Perundang-Undangan lainnya.¹³

Dalam beberapa tahun terakhir, perda-perda tersebut dibentuk tanpa melalui proses mekanisme suatu program yang terpadu, terstruktur dan terencana mengakibatkan hasil dari produk perda tersebut kurang optimal. Akibatnya perda yang dihasilkan tersebut diubah di kemudian hari bahkan dibatalkan karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini, kedudukan program legislasi daerah (prolegda) sangat penting mengingat menjadi dasar atau acuan pemerintah di daerah untuk melaksanakan proses pembangunan. Dalam pembentukan peraturan daerah yang baik diperlukan beberapa ketentuan, secara garis besar ketentuan tersebut dibagi menjadi beberapa tahapan, seperti perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Tahapan perencanaan pembentukan peraturan daerah dimulai dengan program legislasi daerah (prolegda) yang

¹² *Ibid.*

¹³ Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, *Op. Cit*, hlm. 125.

bertujuan mendesain peraturan daerah secara terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Daftar raperda yang ada di dalam prolegda setiap tahun mencerminkan skala prioritas yang disusun oleh DPRD dan pemerintah daerah sampai dengan tahapan terakhir yakni tahapan perundangan dan penyebarluasan suatu perda. Program legislasi daerah (prolegda) sendiri memiliki kedudukan yang sangat penting dalam pembahasan peraturan daerah, karena menjadi acuan atau pedoman pemerintah daerah dan DPRD dalam membentuk peraturan daerah. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011.

Penyusunan rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD maupun kepala daerah.¹⁴ Adapun ketentuan mengenai perencanaan, penyusunan dan pembahasan prolegda di atur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut telah menentukan sumber hukum, tata urutan, materi muatan, pemberlakuan, pengujian bahkan perencanaan dan mekanisme pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk tingkat nasional (Undang-Undang) terdapat ketentuan tentang program legislasi nasional (prolegnas), sedangkan untuk tingkat daerah terdapat program legislasi daerah (prolegda). Prolegda merupakan cermin tentang perda-perda yang akan dibuat dalam satu periode pemerintahan sekaligus menjadi mekanisme pembuatan perda itu sendiri. Dari prolegda akan tercermin politik hukum di tingkat daerah dalam arti hukum-hukum (perda) apa yang

¹⁴ Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, *Op. Cit*, hlm. 127.

akan dibuat oleh daerah selama satu periode. Prolegda ini sangat penting mengingat bahwa menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 perda itu mempunyai kedudukan yang kuat karena dapat langsung berlaku tanpa pengawasan preventif. Dalam kedudukannya yang demikian maka kadua isi sebuah perda dapat menjadi salah, apabila bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi di Negara Hukum Pancasila maka akibatnya bisa sangat serius. Itulah alasan perlunya prolegda.¹⁵

Prolegda merupakan instrumen penting dalam pembentukan peraturan daerah karena prolegda akan menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dan DPRD untuk membuat skala prioritas dalam pembentukan perda sehingga pembangunan daerah dapat terencana, sistematis dan terarah. Menurut A.A. Oka Mahendra, ada beberapa alasan obyektif mengapa prolegda diperlukan dalam proses pembentukan peraturan daerah:¹⁶

1. Memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
2. Menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan peraturan daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan peraturan daerah;

¹⁵ Moh. Mahfud, MD, *Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah*, Jurnal Hukum, Edisi No.1 Vol 14 Januari 2007, hlm. 17.

¹⁶ Muhamad Askari Utomo, *Uregnsi Program Legislasi Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Makassar*, dalam www.pasca.unhas.ac.id diakses tanggal 10 Oktober 2019.

3. Menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;
4. Mempercepat proses pembentukan peraturan daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan rancangan peraturan daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan; dan
5. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan peraturan daerah.

Terdapat sebanyak 25 Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang siap masuk Program Legislasi Daerah (Prolegda) Tahun 2016, yakni 11 Raperda merupakan usulan Pemkab. Cilacap dan 14 Raperda diinisiasi Balegda DPRD Cilacap. Yang mana Raperda tersebut terdiri dari:¹⁷

1. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kabupaten Cilacap Tahun 2015 (DPPKAD);
2. Perubahan APBD Kabupaten Cilacap Tahun 2016 (DPPKAD);
3. APBD Kabupaten Cilacap Tahun 2017 (DPPKAD);
4. Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 16 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPMPT);
5. Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penanaman Modal (BPMPT);
6. Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 12 Tahun 2014 tentang Izin Lokasi (BPMPT);

¹⁷ Website Resmi Pemerintah Kabupaten Cilacap:
<http://jdih.cilacapkab.go.id/jdih/index.php?modul=propemperda&halaman=1&no=&th=&ttg=>
diakses pada tanggal 10 Oktober 2019.

7. Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa (Bag. Tapem Setda);
8. Badan Permusyawaratan Desa (Bag. Tapem Setda);
9. Urusan Pemerintah Kabupaten Cilacap (Bag. Tapem Setda);
10. Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah (Bag. Organisasi Setda);
11. Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 9 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cilacap Tahun 2011-2031 (BAPPEDA);
12. Pemberdayaan Petani di Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD);
13. Desa Wisata dan Strategi Pengembangan Pariwisata di Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD);
14. Penataan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD);
15. Sungai di Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD);
16. Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD);
17. Perlindungan Terhadap Korban Perdagangan dan Kekerasan Terhadap Perempuan di Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD);
18. Pengelolaan Transaksi Keuangan Daerah Dengan Sistem Perbankan di Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD);
19. Kesehatan Ibu, Bayi Baru Lahir, Bayi, dan Balita (KIBLA) di Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD);

20. Pengelolaan Kelembagaan Zakat, Amal, Infaq dan Shodaqoh di Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD);
21. Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD);
22. Pembangunan Perdesaan di Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD);
23. Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 10 Tahun 2012 tentang Retribusi Tempat Khusus Parkir di Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD);
24. Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 7 Tahun 2012 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum di Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD); dan
25. Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 18 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kabupaten Cilacap (Balegda DPRD).

B. Rumusan Masalah

Yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apa yang menjadi dasar pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Bupati Kabupaten Cilacap dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah Tahun 2019?
2. Apa faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2019?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan peneliti dalam penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui dasar pertimbangan Program Legislasi Daerah (Prolegda) Kabupaten Cilacap Tahun 2019.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat Program Legislasi Daerah (Prolegda) Kabupaten Cilacap Tahun 2019.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Lembaga Perwakilan

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat adanya lembaga perwakilan merupakan keharusan. Lembaga perwakilan rakyat boleh terdiri dari satu kamar atau dua kamar (bicameral). Lembaga perwakilan rakyat merupakan hal yang esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat lembaga perwakilan rakyat inilah dimana aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuat keputusan-keputusan politik,

baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.¹⁸

Para pakar ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk “*Representative Government*”. Cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu. Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan maupun melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan wakil dengan yang diwakili. Dalam tulisannya mengenai perwakilan politik di Indonesia, Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.¹⁹

Ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu Teori Mandat dan Teori Kebebasan. Dalam Teori Mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Dalam Teori Kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili.

Menurut teori ini, wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya,

¹⁸ Lyman Tower Sargent, *Ideologi Politik Kontemporer*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 44.

¹⁹ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV Rajawali, Jakarta, hlm. 1.

sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Berlawanan dengan teori mandat, maka logika teori kebebasan wakil lebih berfokus pada operasionalisasi tugas wakil itu sendiri. Adanya kemungkinan bahwa terwakili tidak merasa terwakili beberapa atau sejumlah masalah karena ketidakpahamannya dengan wakil tidak dapat dielak dalam teori ini.

Akan tetapi tidaklah berarti bahwa tidak ada hak terwakili untuk mengontrol tindakan wakilnya yang tidak berfungsi. Hanya saja kontrol itu tidak berlangsung secara terus menerus. Dalam hal ini terwakili masih dapat menghukum wakilnya dalam pemilu berikutnya dengan jalan tidak memilihnya lagi. Seperti yang dikemukakan di atas, perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakili), dimana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.

Pada dasarnya, teori perwakilan amat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Demokrasi merupakan pemahanan ataupun teori pemerintahan yang berbasis kedaulatan rakyat. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara kerana kebijaksanaan tersebut

menentukan kehidupan rakyat.²⁰ Dalam zaman modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Terdapat tiga hal yang perlu diperhatikan ketika pengkajian difokuskan pada masalah perwakilan ini. Pertama, menyangkut pengertian pihak yang diwakili. Kedua, berkenaan dengan pihak yang mewakili. Dan ketiga, berkaitan dengan bagaimana hubungan serta kedudukannya.²¹

Heinz Eulau dan John Whalke mengadakan klasifikasi perwakilan ini kedalam tiga pusat perhatian, dijadikan sebagai sudut kajian yang mengharuskan adanya “wakil”, yaitu:²²

- a. Adanya partai;
- b. Adanya kelompok; dan
- c. Adanya daerah yang diwakili.

Peraturan daerah bagi pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota menjadi instrumen yuridis operasional untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Dalam otonomi daerah, perda merupakan instrumen penting karena berfungsi sebagai pengendali terhadap pelaksanaan otonomi daerah, hal ini dikarenakan otonomi daerah merupakan kemandirian yang mengandung arti bahwa

²⁰ Deliar Noer, *Pengantar Ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 207.

²¹ Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008, hlm. 41.

²² *Ibid.*

daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan yang dimaksud mengandung makna bahwa daerah berhak membuat produk hukum berupa Peraturan Perundang-Undangan yang disebut peraturan daerah.²³

Harapan ke arah yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ayat (4) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Menurut ketentuan ini, DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian, DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda.

Untuk mewujudkan cita-cita demokrasi atau kedaulatan rakyat di daerah, maka dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).²⁴ Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 1 angka 4 bahwa anggota DPRD pada daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

²³ Jazim Hamidi & Kemilau Mutik, *Legislative Drafting*, Total Media, 2011, hlm. 61.

²⁴ Sirajudin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 161.

“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”. Sama halnya dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga yang mempunyai peranan penting sebagai wadah aspirasi masyarakat sekaligus sebagai jembatan mediasi dan layanan publik dengan tujuan utama mensejahterakan masyarakat daerah pada wilayahnya sebagai visi & misi yang diembannya”. Peran penting yang dimaksud adalah fungsi kedudukan DPRD yang dimiliki yaitu salah satunya melaksanakan fungsi legislasi. Fungsi legislasi merupakan fungsi yang dimiliki DPRD sebagai kerangka representasi rakyat dalam membentuk peraturan daerah (perda) kabupaten atau kota bersama Bupati atau Walikota yang tercantum dalam Pasal 149 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 365 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa DPRD kabupaten atau kota memiliki garis fungsi legislasi atau pembentukan Perundang-Undangan, anggaran dan pengawasan.²⁵

²⁵ Yusnani Hasyimzoem, dkk, *Loc.Cit.*

Pada fungsi legislasi diwujudkan dalam pembentukan peraturan daerah atau disingkat perda provinsi, kabupaten atau kota. Pada fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan terhadap rancangan perda provinsi, kabupaten atau kota tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah atau yang disingkat APBD provinsi, kabupaten atau kota yang diajukan oleh Gubernur, Bupati atau Walikota. Pada fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan perda kabupaten atau kota beserta ketentuan Perundang-Undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan kabupaten atau kota dan tindak lanjut pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

2. Teori Perundang-Undangan

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”, dalam Penjelasan Pasal tersebut disebutkan bahwa “Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yaitu: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara

sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila”. Intinya bahwa dalam negara hukum, Pancasila merupakan semua Peraturan Perundang-Undangan memuat isi yang secara berjenjang konsisten dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dan menjadi dasar pembentukan peraturan itu, yang puncaknya harus bersumber dari nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila.²⁶

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disahkan oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 2 Oktober 2019 di Jakarta. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai berlaku setelah diundangkan pada tanggal 4 Oktober 2019 di Jakarta oleh PLT. Menkumham Tjahjo Kumolo.²⁷

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 183. Dan penjelasan atas

²⁶ Tanto Lailam, *Teori & Hukum Perundang-Undangan*, Pustaka Pelajar, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2017, hlm. 107-108.

²⁷ Website: <https://www.jogloabang.com/pustaka/uu-15-2019-perubahan-uu-12-2011-pembentukan-peraturan-perundang-undangan> diakses pada tanggal 7 November 2019, pukul 07.00 WIB.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diundangkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398.²⁸

Pembahasan mengenai kedudukan prolegda dalam pembentukan peraturan daerah memiliki kaitan dengan konsep atau teori pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Menurut Yuliandri, pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat Peraturan Perundang-Undangan.²⁹

Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik. Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara. Burkhardt Kream menyebutkannya dengan istilah *Staatsliche Rechtssetzung* sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut.³⁰

- a. Isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
- b. Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 2.

³⁰ Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 226.

- c. Metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
- d. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).

Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik juga telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 5 yang terdiri dari:

- a. Asas kejelasan tujuan;
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Istilah Peraturan Perundang-Undangan dipakai dalam ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun istilah yang dipergunakan dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana dari Ketetapan MPR tersebut adalah Peraturan Perundang-Undangan. Istilah Perundang-Undangan juga dipakai dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.³¹ Dalam hal fungsi legislasi atau pembentukan peraturan daerah pada tahap perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten atau kota menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dilakukan dalam prolegda. Prolegda memuat program pembentukan peraturan daerah dengan judul rancangan peraturan daerah, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan-Undangannya lainnya.³² Prolegda merupakan instrumen penting dalam memandang skala prioritas yang diselenggarakan negara di daerah.

3. Program Legislasi Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi maupun perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.³³ Prolegda adalah program legislasi daerah. Menurut Kamus Bahasa Indonesia,³⁴ program adalah rancangan mengenai asas-asas serta usaha (dalam ketatanegaraan, perekonomian, dan sebagainya) yang dijalankan pemerintah. Legislasi adalah pembuatan Undang-Undang, dan daerah adalah lingkungan

³¹ Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Op.Cit.* hlm. 3.

³² Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, *Loc.Cit.*

³³ Prosiding Hasil Penelitian & Pengabdian Kepada Masyarakat Tahun 2012/2013.

³⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 702.

pemerintah; wilayah kabupaten. Jadi prolegda adalah rancangan mengenai pembuatan peraturan daerah di lingkungan pemerintah.

Secara umum prolegda memuat daftar rancangan perda yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu dan menjadi pedoman dan pengendali penyusunan perda yang mengikat Pemda dan DPRD untuk membentuk perda. Adapun ketentuan yang dimaksud (prolegda provinsi), diantaranya dalam menyusun daftar rancangan perda didasarkan atas: (a) perintah Peraturan Perundang-Undangan lebih tinggi; (b) rencana pembangunan daerah; (c) penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan; dan (d) aspirasi masyarakat daerah.³⁵ Mengenai materi yang diatur dalam setiap rancangan perda terlebih dahulu telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam naskah akademik.³⁶ Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda³⁷, sebelum penetapan rancangan perda tentang APBD.³⁸ Penyusunan prolegda antara DPRD dan Pemda dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.³⁹

³⁵ Pasal 35 Undang-Undang No. 12 tahun 2011.

³⁶ Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

³⁷ Pasal 34 Ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

³⁸ Pasal 34 Ayat (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

³⁹ Pasal 36 Ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Prolegda pada dasarnya hasil dari rumusan atau kesepakatan antara pemerintah daerah dan DPRD provinsi atau kabupaten/kota oleh karena itu, sebelum melahirkan satu program legislasi daerah, DPRD dan pemerintah daerah masing-masing menyusun prolegda.⁴⁰ Program legislasi daerah atau yang biasa disebut prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.⁴¹ Program legislasi berfungsi sebagai pedoman dan pengendali Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang membentuk peraturan daerah. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang telah tercantum dalam prolegda serta merupakan cerminan program pemerintah yang akan dibuat dalam satu tahun mendatang. Dengan adanya prolegda, masyarakat dapat melakukan pengawasan apakah suatu raperda tersebut disahkan menjadi perda.

Prolegda disusun berdasarkan kesepakatan mengenai skala prioritas sesuai kebutuhan daerah, perencanaan daerah, dan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi antara DPRD

⁴⁰ Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang & PERDA*, Rajawali Press, 2011, hlm. 52.

⁴¹ Lihat Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (10) jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2012.

dengan Kepala Daerah dan selanjutnya ditetapkan melalui keputusan DPRD tentang prolegda.⁴²

Melihat prolegda haruslah dipandang bagian dari pembangunan hukum daerah yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat yang memuat skala prioritas pembentukan perda untuk jangka waktu satu tahun yang memberikan landasan perencanaan dan arahan sistematis dan berkelanjutan terhadap pembangunan hukum daerah.

Dengan adanya prolegda diharapkan dapat mewujudkan konsistensi perda serta meniadakan pertentangan Peraturan Perundang-Undangan secara vertikal dan horizontal dalam kerangka sistem hukum nasional. Dalam perencanaan pembangunan hukum di daerah (prolegda) berpedoman juga mengacu pada rencana pembangunan hukum nasional (prolegnas).

Dalam keadaan tertentu, DPRD provinsi dan gubernur dapat mengajukan raperda provinsi diluar prolegda provinsi, antara lain:⁴³ a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam; b. akibat kerjasama dengan pihak lain; dan c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan peraturan daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan

⁴² Dikutip dari makalah Walikota Salatiga, *Pembentukan Perda Berbasis Partisipasi dan Transparansi di Kota Salatiga*, yang disampaikan pada seminar nasional “membangun legislasi daerah berbasis partisipasi dan transparansi” kerjasama PSHK UII dan HANNIS SEIDEL FOUNDATION INDONESIA, Yogyakarta 4 Februari 2012.

⁴³ Pasal 38 dan 40 Undang-Undang No 12 Tahun 2011.

DPRD provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum. Ketentuan ini berlaku secara mutatis dan mutandis terhadap perencanaan penyusunan peraturan yang diselenggarakan oleh daerah kabupaten/kota yang bersangkutan supaya dapat berjalan sesuai rencana yang baik.

Penyusunan prolegda memiliki beberapa tujuan, antara lain:⁴⁴

- a. Untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
- b. Untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Perda untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan pemerintah daerah dalam pembentukan perda;
- c. Untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;
- d. Untuk mempercepat proses pembentukan perda dengan memfokuskan kegiatan menyusun raperda menurut skala prioritas yang ditetapkan;
- e. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan perda.

Adapun mengenai mekanisme pembentukan prolegda diatur menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011. Lebih lanjut pembentukan prolegda itu sendiri dilakukan berdasarkan atas perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi;

⁴⁴ Website: www.google.com/PerspektifInstitut/Prolegda diakses pada tanggal 14 Oktober 2019.

rencana pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan aspirasi masyarakat daerah.

E. Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

a. Jenis Penelitian yang digunakan yaitu:

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif-sosiologis.

b. Fokus Penelitian

Fokus penelitian peneliti disini sesuai dengan judul yang diambil peneliti yaitu “Penyusunan Program Legislasi Daerah Tahun 2019 (Studi Terhadap Penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap” untuk mengetahui apa yang menjadi Dasar Pertimbangan Program Legislasi Daerah (Prolegda) Kabupaten Cilacap Tahun 2019 dan faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2019.

c. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

Pendekatan Perundang-Undangan, dalam metode pendekatan Perundang-Undangan peneliti perlu memahami asas-asas yang ada dalam Peraturan Perundang-Undangan, dan hierarki yang ada di dalamnya.⁴⁵

⁴⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Kencana, Cetakan ke-13, Jakarta, 2017, hlm. 137.

d. Sumber Data Penelitian

Sumber data pokok dalam penelitian ini adalah data sekunder yang didukung oleh data primer yang mana terdiri dari:

1.) Untuk data sekunder dirinci sebagai berikut:

- i. Bahan Hukum Primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas, yaitu: UUD 1945 Pasal 18, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.
- ii. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri dari buku-buku, jurnal, artikel dan literatur lainnya.
- iii. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan atas bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, kamus umum Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris dan ensiklopedia.

2.) Untuk data primer, yaitu bahan hukum yang didapat berdasarkan penelitian yang dilakukan di lapangan seperti wawancara dengan narasumber.

F. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan pengumpulan data dengan:

- a. Melalui studi kepustakaan dan studi dokumen atau arsip;
- b. Melalui observasi dan wawancara dengan subjek penelitian.

G. Analisis Data

Pada penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti ini, peneliti akan membahas tentang temuan-temuan penelitian dengan metode deskriptif-kualitatif. Dengan demikian sajian deskriptif-kualitatif berbentuk narasi. Analisis peneliti harap dapat memberikan gambaran berupa kesimpulan yang menjawab keseluruhan rumusan masalah dalam penelitian ini.

H. Sistematika Penulisan

Bagian utama mengandung 4 (empat) bab, yang secara berurutan berisi pendahuluan, tinjauan pustaka, hasil penelitian dan pembahasan, serta kesimpulan dan saran.

BAB I (PENDAHULUAN), terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, sistematika penulisan, dan daftar pustaka.

BAB II (TINJAUAN PUSTAKA), sama seperti yang tercantum dalam proposal penelitian namun lebih dikembangkan lagi sehingga dapat mendukung teori, prinsip, dan landasan ilmiahnya lebih kuat lagi.

BAB III (HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN), menjabarkan hasil penelitian yang telah dilakukan beserta analisisnya. Pada bagian hasil penelitian berisi uraian rinci tentang hasil yang didapatkan dari penelitian

yang dilakukan dalam bentuk deskripsi/narasi. Sedangkan pada bagian pembahasan berisi tentang bagaimana hasil penelitian dapat menjawab pertanyaan pada rumusan masalah dalam penelitian ini.

BAB IV (KESIMPULAN DAN SARAN), pada bagian kesimpulan berisi pernyataan singkat dan tepat yang dijabarkan dari hasil penelitian dan pembahasan. Pada bagian saran dibuat berdasarkan pengalaman dan pertimbangan peneliti. Tujuan dari saran adalah memberikan arahan kepada peneliti sejenis yang ingin mengembangkan penelitian lebih lanjut, saran dapat pula berupa rekomendasi terhadap institusi yang terkait pada penelitian ini.

I. Daftar Pustaka

Berisi tentang susunan tulisan di akhir sebuah karya ilmiah yang isinya berupa nama penulis, judul tulisan, penerbit, identitas penerbit dan tahun terbit. Daftar pustaka ini digunakan sebagai sumber atau rujukan seorang peneliti dalam penelitian.

BAB II

Tinjauan Umum Tentang Lembaga Perwakilan, Perundang-Undangan, Program Legislasi Daerah Serta Perspektif Dalam Hukum Islam

A. Lembaga Perwakilan

Indonesia adalah negara kesatuan, hal itu lebih tegas tertuang dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik”. Di dalam Pancasila termuat secara jelas pada sila ke tiga yang berbunyi: “Persatuan Indonesia”. Artinya bahwa bentuk Negara Kesatuan Indonesia telah dinyatakan secara bulat dan konstitusional tertuang dalam Dasar Negara Republik Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan dan Pancasila, sehingga diharapkan dapat menyatukan seluruh rakyat yang berada di wilayah nusantara yang begitu luas serta terbagi dalam bentuk pulau dan kepulauan yang penduduknya terdiri dari berbagai suku bangsa.

Karena wilayah Indonesia yang begitu luas, maka dalam menjalankan pemerintahan tidak mungkin diatur dan diurus sendiri oleh pemerintah pusat, oleh karena itu harus ada pelimpahan wewenang dalam menjalankan pemerintahan, seperti yang terurai dalam Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan: “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 pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-

Undang”. Sedangkan Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintah daerah adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, di dalam Pasal 1 Ayat (2) menyatakan bahwa: “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan 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.

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat adanya lembaga perwakilan rakyat merupakan keharusan. Lembaga perwakilan rakyat boleh terdiri dari satu kamar atau dua kamar (bicameral). Ada yang disebut parlemen atau legislatif dan namanyapun mungkin kongres, *House of Commons*, *Diet*, *Knesser*, *Bundestag* atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apapun sebutan dan namanya namun yang pokok adalah keberadaan lembaga perwakilan rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat lembaga perwakilan rakyat inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.

Dalam melakukan aktivitas keluar maupun kedalam, diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah kesatuan, baik pemerintah pusat

maupun daerah.⁴⁶ Negara kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat.⁴⁷ Dengan demikian daerah-daerah di negara kesatuan itu sebenarnya tidak mempunyai suatu kewenangan, oleh karena itu untuk mempermudah urusan pemerintahan harus ada pelimpahan wewenang. Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonomi bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu merupakan hakekat negara kesatuan.⁴⁸

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian dari pemerintah daerah, karena di dalam negara kesatuan tidak ada legislatif daerah, oleh karena itu DPRD dimasukkan ke dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, namun demikian kewenangan DPRD tidak seperti kepala daerah yang mempunyai kewenangan penuh dalam menjalankan pemerintahan, kewenangan DPRD dibatasi hanya menjalankan fungsinya sesuai dengan Undang-Undang, diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa: “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan”.

⁴⁶ Budi Sudjijono, *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Mandala Pratama, Jakarta, 2003, hlm. 1.

⁴⁷ Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Editor, Rajawali Press, Jakarta, 1987, hlm. 54.

⁴⁸ Sri Soemantri Martokusumo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1981, hlm. 17.

Para pakar ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk “*Representative Government*”. Cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu. Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan maupun melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan wakil dengan yang diwakili. Dalam tulisannya mengenai perwakilan politik di Indonesia, Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.⁴⁹

Ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu Teori Mandat dan Teori Kebebasan. Dalam Teori Mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandate untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Dalam Teori Kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili.

Menurut teori ini, wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Berlawanan dengan Teori Mandat, maka logika teori kebebasan wakil lebih berfokus pada operasionalisasi tugas wakil itu sendiri. Adanya

⁴⁹ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, *Loc.Cit.*

kemungkinan bahwa terwakili tidak merasa terwakili beberapa atau sejumlah masalah karena ketidakpahamannya dengan wakil tidak dapat dielak dalam teori ini.

Akan tetapi tidaklah berarti bahwa tidak ada hak terwakili untuk mengontrol tindakan wakilnya yang tidak berfungsi. Hanya saja kontrol itu tidak berlangsung secara terus menerus. Dalam hal ini terwakili masih dapat menghukum wakilnya dalam pemilu berikutnya dengan jalan tidak memilihnya lagi. Seperti yang dikemukakan di atas, perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakili), dimana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.

Pada dasarnya, teori perwakilan amat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Demokrasi merupakan pemahanan ataupun teori pemerintahan yang berbasis kedaulatan rakyat. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara kerana kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.⁵⁰ Dalam zaman modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Terdapat tiga hal yang perlu diperhatikan ketika

⁵⁰ Deliar Noer, *Pengantar Ke Pemikiran Politik*, *Loc.Cit.*

pengkajian difokuskan pada masalah perwakilan ini. Pertama, menyangkut pengertian pihak yang diwakili. Kedua, berkenaan dengan pihak yang mewakili. Dan ketiga, berkaitan dengan bagaimana hubungan serta kedudukannya.⁵¹

Secara historis munculnya perwakilan merupakan dampak dari pelaksanaan sistem feodal, khususnya yang berlaku di Inggris dan Perancis. Di sini awalnya hanya dikenal perwakilan fungsional sebab pada umumnya yang menjadi wakil pada waktu itu adalah seorang yang direkrut melalui sistem pengangkatan berdasarkan perbedaan kelas-kelas yang ada di dalam masyarakat. Tetapi kemudian, di dalam negara-negara modern seperti Amerika Serikat dan lain-lainnya dengan menganut prinsip persamaan, perwakilan berdasarkan sistem pengangkatan ini tidak dipergunakan karena dirasakan tidak sesuai dengan sistem demokrasi yang dianut. Sehingga dalam prakteknya hanya tinggal dua macam perwakilan, yaitu perwakilan politik dan perwakilan daerah.⁵²

Munculnya pihak yang diwakili sebagaimana telah diutarakan di atas membawa konsekuensi terhadap keberadaan pihak yang mewakili (si wakil). Hal ini akan membawa suatu pengaruh tatkala diartikan kedudukan si wakil di lembaga perwakilan dalam hubungan dengan pihak yang diwakilinya. Untuk hal ini ada yang berpendapat bahwa lembaga perwakilan rakyat dan para pemilihnya adalah jabatan. Orang yang

⁵¹ Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat, Loc.Cit.*

⁵² *Ibid.*

mendapati jabatan dimaksud adalah sebagai yang mewakili dan bertindak atas nama jabatan yang dipikulnya. Dengan demikian, hubungan antara si wakil dengan pihak yang diwakili menjadi tidak jelas, seakan-akan hubungan di antara keduanya hanya sebatas saat pemilihan wakilnya saja.⁵³

Seperti yang dijelaskan sebelumnya menyangkut dengan hakikat hubungan wakil dengan yang diwakili ada dua teori yang amat terkenal di samping teori-teori lain yaitu teori mandat dan teori kebebasan. Kedua teori tersebut merupakan hasil perkembangan pemikiran yang bersifat saling melengkapi terhadap teori sebelumnya. Menurut teori mandat memandang bahwa para wakil menempati kursi di lembaga perwakilan atas dasar mandat dari rakyat, yang dinamakan mandataris. Teori yang berkembang oleh J.J. Rousseau dan Pation ini lahir pada waktu saat revolusi dalam perjalanan terpecah menjadi 3 (tiga) macam.

Pertama, mandat imperatif. Yaitu berarti bahwa hubungan antara wakil dengan orang yang diwakili itu terbatas pada instruksi yang disampaikan oleh orang-orang yang mewakilinya. Wakil tidak diperbolehkan bertindak melampaui mandat yang telah diberikan dengan konsekuensi bahwa jika hal itu dilakukan oleh wakil, maka hal demikian tidak berada pada hubungan yang benar antara wakil dan orang yang memberikan perwakilannya.⁵⁴

Untuk adanya suatu jaminan yuridis bagi rakyat agar si wakil tidak

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 44.

bertindak menyimpang dari keinginannya, maka lembaga recall merupakan benteng dipergunakan untuk menjaga pola hubungan imperatif ini. Lembaga *recall* ini dimaksudkan untuk dapat menarik kembali si wakil bila terbukti aktivitasnya tidak sesuai dengan keinginan rakyat yang diwakilinya. Konsepsi seperti ini pada dasarnya tidak efisien dan dapat menghambat peranan lembaga perwakilan, karena para wakil setiap saat jika ingin bertindak harus terlebih dahulu menunggu intruksi dari pihak yang diwakilinya.

Kedua, Menyadari kelemahan dari ajaran di atas, kemudian Abbe Sieyes (Perancis) dan Black Stone (Inggris) mengemukakan suatu ajaran mandat bebas. Ajaran ini melihat bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa bergantung akan perintah (instruksi dari yang diwakilinya). Dalam hal ini sang wakil merupakan orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya.⁵⁵ Dalam konsepsi seperti ini terlihat bahwa antara si wakil dengan yang diwakili tidak terdapat hubungan secara hukum, di sini si wakil hanya dibebani tanggung jawab politik semata yang memberi konsekuensi bila aktivitas si wakil tidak dapat memuaskan pihak yang diwakili, maka si wakil tersebut tidak mempunyai peluang untuk dipilih kembali.⁵⁶

⁵⁵ Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Umum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 82.

⁵⁶ *Ibid.*

Ketiga, mandat representatif. Teori ini mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, dimana yang diwakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk meminta pertanggungjawaban justru adalah lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.⁵⁷ Perkembangan teori mandat yang demikian melahirkan rasa yang kurang puas bagi para pemikir lainnya, kerana dianggap teori tersebut belum memiliki landasan yang kuat tentang kebebasan hukum dari lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu, lahir teori organ yang dipelopori oleh Von Gierke (Jerman). Ajaran ini melihat bahwa negara merupakan suatu organisme yang memiliki alat-alat perlengkapan dengan fungsi sendiri-sendiri dan saling ketergantungan. Lembaga perwakilan rakyat sebagai salah satu alat perlengkapan dimaksud bebas berfungsi sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam konstitusi atau UUD, karena itu setelah rakyat memilih wakil-wakilnya untuk menempati lembaga perwakilan, mereka tidak perlu lagi mencampuri kewenangan lembaga perwakilan tersebut.⁵⁸

Perkembangan teori tersebut kemudian mendapat dukungan dari Paul Laband dan George Jellinek. Menurut Laband hubungan antara si wakil dengan yang diwakili secara hukum tidak perlu dipersoalkan, karena rakyat dan lembaga perwakilan adalah organ yang diatur oleh UUD dan

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 84.

⁵⁸ *Ibid*.

masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri. Rakyat memiliki hubungan hukum dengan lembaga perwakilan, yaitu memilih dan membentuk lembaga perwakilan, yang memilih dan membentuk lembaga tersebut, setelah institusi itu terbentuk maka ia langsung bertindak sesuai dengan fungsi yang telah ditentukan. Dengan demikian, rakyat tidak perlu lagi ikut campur tangan di dalamnya. Selanjutnya Jellinek mengutarakan bahwa rakyat merupakan organ primer. Tetapi karena organ ini tidak dapat menyatakan kehendaknya sendiri, sehingga harus dilaksanakan melalui organ sekunder, yaitu lembaga perwakilan. Dalam hal ini juga hubungan antara si wakil dengan yang di wakilinya tidak perlu dipermasalahkan dari segi hukum.⁵⁹

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dipimpin oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan perda, anggaran, dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas perda dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan

⁵⁹ *Ibid.*

yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh organisasi perangkat daerah.⁶⁰

Kepala daerah atau lembaga eksekutif menjalankan perintah Undang-Undang dan melaksanakan pemerintahan di daerah bersama-sama dengan lembaga legislatif provinsi maupun kabupaten dan kota. Tugas dan wewenang kepala daerah provinsi secara eksplisit tidak ada diatur dalam UUD 1945, tetapi dengan tegas pengaturannya di dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun tugas kepala daerah diatur dalam Pasal 65 Ayat (1) adalah sebagai berikut:⁶¹

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama;
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang Perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

⁶⁰ Dadang Suwanda dan Chabib Soleh, *Peran Pengawasan DPRD Terhadap LKPJ dan LPP APBD/LKPD Audited Serta TLHP BPK*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2017, hlm. 1.

⁶¹ Lintje Anna Marpaung, *Hukum Tata Negara Indonesia (Edisi Revisi)*, Loc.Cit.

5. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, serta dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), kepala daerah berwenang:⁶²

1. Mengajukan rancangan Perda;
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat; dan
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas wakil kepala daerah diatur dalam Pasal 65 Ayat (1) adalah sebagai berikut:⁶³

1. Membantu kepala daerah dalam;
 - a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
 - b. Mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan;

⁶² Lintje Anna Marpaung, *Hukum Tata Negara Indonesia (Edisi Revisi)*, Op. Cit, hlm. 181.

⁶³ *Ibid.*

- c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
 - d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau desa bagi wakil bupati/walikota.
2. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;
 3. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
 4. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun tugas dan wewenang DPRD Provinsi, menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD adalah:⁶⁴

1. Membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 182.

4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada presiden melalui menteri dalam negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
5. Memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi; dan
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi.

Selain tugas dan wewenang DPRD Provinsi, adapula tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota yang meliputi :⁶⁵

1. Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
2. Membahas dan memberikan persetujuan rencana peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten yang diajukan oleh bupati/walikota;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada menteri dalam negeri

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 183.

melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;

5. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
10. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; dan
11. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, pemerintah daerah mempunyai hak dan kewajiban yang diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dimaksud harus dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada Peraturan Perundang-Undangan.

Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh daerah yang dilaksanakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, bupati dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada masyarakat.⁶⁶

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, bertugas menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, gubernur bertanggung jawab kepada presiden.

⁶⁶ Dadang Suwanda dan Chabib Soleh, *Peran Pengawasan DPRD Terhadap LKPJ dan LPP APBD/LKPD Audited Serta TLHP BPK, Op. Cit*, hlm. 2.

Selain hal tersebut di atas, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom, yaitu melakukan.⁶⁷

1. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah wewenang pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepala instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan.
3. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, karena itu anggota DPRD juga adalah pimpinan/pejabat daerah. Sebagai unsur lembaga pemerintahan daerah, DPRD memiliki tanggung jawab yang sama dengan pemerintah daerah dalam rangka menjalankan roda

⁶⁷ *Ibid.* hlm. 3.

pemerintahan daerah. DPRD adalah mitra kerja dan memiliki kedudukan yang sejajar dengan pemerintah daerah.⁶⁸

Dalam kedudukannya tersebut, DPRD dilengkapi dengan beberapa tugas pokok dan fungsi, yaitu:

1. Fungsi Pembentukan Perda, yaitu fungsi membentuk Perda yang dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah.
2. Fungsi Anggaran, yaitu bersama Kepala Daerah menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tiap tahun.
3. Fungsi Pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, Perda dan Peraturan Kepala Daerah.

Fungsi pembentukan Perda adalah fungsi yang melekat pada lembaga DPRD untuk menyusun, mengajukan, membahas dan memberikan persetujuan terhadap suatu raperda menjadi perda, baik yang diajukan oleh DPRD sebagai usulan inisiatif DPRD maupun yang diajukan oleh kepala daerah. Dengan demikian, fungsi pembentukan perda DPRD mengandung dua makna yaitu:

1. Fungsi pembentukan perda yang diselenggarakan oleh DPRD sendiri yang bermakna bahwa setiap anggota DPRD memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mengajukan usulan inisiatif raperda yang menjadi bahan pembahasan di badan musyawarah DPRD dan setelah melalui pertimbangan dan persetujuan mayoritas anggota DPRD,

⁶⁸Dadang Suwanda, *Peningkatan Fungsi DPRD*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung, 2016, hlm. 17.

raperda dimaksud dapat diajukan sebagai usulan inisiatif DPRD yang atas bersama kepala daerah untuk ditetapkan menjadi perda.

2. Fungsi pembentukan erda yang diselenggarakan oleh kepala daerah dimana kepala daerah mengajukan usulan inisiatif raperda kepada DPRD untuk dibahas bersama dan mendapat persetujuan dari DPRD.

Fungsi pembentukan perda yang dimiliki dan diselenggarakan oleh DPRD menghasilkan *output* dalam bentuk perda yang dibahas secara bersama dengan kepala daerah. Dengan demikian, posisi DPRD dalam pelaksanaan fungsi pembentukan perda tergantung pada kemampuan anggota DPRD untuk mengajukan usulan raperda yang bermuara pada raperda usulan inisiatif DPRD secara kelembagaan.⁶⁹ Pada sisi lain, fungsi pembentukan perda DPRD lebih pada kemampuan anggota DPRD dalam membahas secara cermat, raperda yang diajukan sebagai usulan inisiatif kepala daerah yang perlu dibahas bersama dengan DPRD untuk mendapatkan persetujuan DPRD untuk ditetapkan menjadi perda, sebagai dasar hukum positif bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Melalui pelaksanaan fungsi pembentukan perda, DPRD ditempatkan pada posisi yang sangat strategis bahkan terhormat, karena DPRD memiliki peran untuk menentukan keberlangsungan masa depan daerah.⁷⁰ Posisi ini lebih menempatkan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang diharapkan masyarakat untuk berperan maksimal mengartikulasikan

⁶⁹ Dadang Suwanda, *Op, Cit*, hlm. 18.

⁷⁰*Ibid.*

dan mengakomodasikan berbagai kebutuhan dan kepentingan masyarakat ke dalam program pembangunan daerah, terutama harapan meningkatkan kondisi hidup yang lebih baik yaitu kehidupan yang sejahtera lahir dan batin. Dengan demikian, perkembangan kemajuan daerah dalam kaitan dengan kinerja pemerintah daerah dalam penyelenggaraan otonomi dengan kinerja pemerintah daerah, sangat ditentukan oleh efektifitas peran pembentukan perda DPRD. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa berbagai program pembangunan daerah dapat terimplementasi, manakala program tersebut sudah disetujui oleh DPRD dalam bentuk perda tentang APBD. Apabila DPRD memberikan persetujuan terhadap suatu program kegiatan yang memiliki daya ungkit pencapaian kemajuan daerah dinilai rendah, berimplikasi pada pencapaian hasil juga rendah, akan tetapi program ini telah menghabiskan anggaran daerah dalam jumlah besar.⁷¹

Kondisi inilah yang perlu dihindari oleh DPRD dengan cara fungsi pembentukan perda perlu dilakukan secara cermat dengan parameter orientasi pada hasil, yakni seberapa besar derajat perubahan dari suatu program terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sehingga, DPRD dapat berperan efektif melaksanakan fungsi pembentukan perda bersama kepala daerah, agar berbagai regulasi daerah dapat memberi nilai tambah terhadap kemajuan daerah baik kemajuan fisik maupun kemajuan secara sosial dalam masyarakat.⁷² Hanya dengan cara demikian, kehadiran

⁷¹*Ibid*, hlm. 19.

⁷²*Ibid*.

DPRD memiliki nilai manfaat tersendiri sebagai institusi perwakilan rakyat yang mampu berperan menghadirkan pemerintahan yang efektif untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar DPRD tidak dinilai sebagai bagian dari masalah akan tetapi sebagai institusi yang mampu mengatasi berbagai masalah daerah dan memberi harapan bagi masyarakat melalui tindakan kebijakan pemerintah.⁷³

Peraturan daerah bagi pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota menjadi instrumen yuridis operasional untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Dalam otonomi daerah, perda merupakan instrumen penting karena berfungsi sebagai pengendali terhadap pelaksanaan otonomi daerah, hal ini dikarenakan otonomi daerah merupakan kemandirian yang mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan yang dimaksud mengandung makna bahwa daerah berhak membuat produk hukum berupa Peraturan Perundang-Undangan yang disebut peraturan daerah.⁷⁴

Harapan ke arah yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 Ayat (4) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah

⁷³*Ibid.*

⁷⁴ Jazim Hamidi & Kemilau Mutik, *Legislative Drafting, Loc.Cit.*

daerah. Pada fase ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah karena dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Menurut ketentuan ini, DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian, DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda.

Pada fungsi legislasi diwujudkan dalam pembentukan peraturan daerah atau disingkat perda provinsi, kabupaten atau kota, pada fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan terhadap rancangan perda provinsi, kabupaten atau kota tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah atau yang disingkat APBD provinsi, kabupaten atau kota yang diajukan oleh gubernur, bupati atau walikota, pada fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan perda kabupaten atau kota beserta ketentuan Perundang-Undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan kabupaten atau kota dan tindak lanjut pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Sebelum membahas tentang peraturan daerah alangkah baiknya peneliti menjelaskan secara singkat terlebih dahulu mengenai Perundang-Undangan. Menurut Bagir Manan pengertian Perundang-Undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang-Undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*);
2. Peraturan Perundang-Undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*); dan
3. Peraturan Perundang-Undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Dalam hukum positif Indonesia pengertian tentang Peraturan Perundang-Undangan tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang

berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.⁷⁵

Mengenai hakikat dan fungsi Peraturan Perundang-Undangan dalam konsep negara hukum Indonesia adalah sebagai berikut:⁷⁶

Pertama: Salah satu unsur negara hukum adalah setiap tindakan pemerintah/pemerintahan harus berdasarkan hukum dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Negara diselenggarakan tidak atas kemauan semata sang penguasa, tetapi negara diperintah berdasarkan hukum yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya serta penguasa tunduk pada hukum tersebut. Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen dikatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Selanjutnya, dalam perjalanannya sekian puluh tahun kemudian konsep tersebut lebih dipertegas melalui amandemen keempat UUD 1945 dan dimasukkan kedalam batang tubuh konstitusi yaitu Bab I tentang “Bentuk dan Kedaulatan”. Dalam Pasal 1 Ayat (3) ditulis “Negara Indonesia adalah negara hukum. Amandemen keempat tersebut dapat dibaca sebagai keinginan bangsa Indonesia untuk lebih mempertegas identitas negaranya sebagai suatu negara hukum dan meninggalkan tipe negara yang memerintah berdasarkan kemauan sang penguasa”.

⁷⁵ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁷⁶ Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting: Seri Naskah Pembentukan PERDA*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 60.

Kedua: Jika dikaitkan dengan tipe negara kesejahteraan modern yang dianut oleh UUD 1945, dimana pemerintah diberi kewenangan yang sangat luas untuk ikut serta aktif campur tangan dalam segala bidang sosial budaya dan ekonomi. Dengan kewenangan pemerintah yang begitu luas tersebut, jika tidak dipagari dengan aturan-aturan hukum yang baik dan adil, serta pengawasan penggunaan kewenangan yang ketat dapat menimbulkan kesewenang-wenangan dari pemerintah. Dalam konteks demikian pembentukan Peraturan Perundang-Undangan akan menjadi suatu keniscayaan.

Ketiga: Secara umum tujuan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah mengatur dan menata kehidupan dalam suatu negara supaya masyarakat yang diatur oleh hukum itu memperoleh kepastian, kemanfaatan dan keadilan didalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Oleh karena itu, salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara hukum adalah pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat.

Menurut Philipus M. Hadjon pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*).⁷⁷ Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa dalam membentuk

⁷⁷ Mahendra Kurniawan, dkk. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Parsitipatif*, kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 5.

Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, yang meliputi:⁷⁸

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia sendiri harus hierarkis sesuai jenis Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Seperti yang termaktub dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

1. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:
 - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang;
4. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Peraturan Presiden;

⁷⁸ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan terhadap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berkelanjutan*, Rajawali Press, 2009, hlm. 14.

7. Peraturan Daerah Provinsi; dan
8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sehingga dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memiliki konsekuensi bahwa Undang-Undang yang lebih rendah tidak boleh menyimpang dari ketentuan Perundang-Undangan di atasnya. Terkait dengan hierarki dan jenis Peraturan Perundangn-Undangan di atas terdapat peraturan daerah provinsi sebagai wujud otonomi daerah dan tugas perbantuan pemerintah pusat.

Dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia dibangun dalam bentuk kerangka negara yang berbentuk kesatuan, bukan federasi. Oleh karena itu daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan sebagaimana diamanatkan UUD 1945.⁷⁹

Dalam negara kesatuan adalah adanya organisasi yang dibentuk sebagai daerah swatantra di dalamnya, namun hak otonominya tidak boleh melampaui volume yang akan menjadikan daerah itu sebagai satu negara bagian seperti halnya dalam sistem federal di Amerika Serikat dan Malaysia. Maka dalam negara kesatuan dapat diidentifikasi ciri batasan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu pemerintah daerah tidak memiliki kedaulatan secara sendiri-sendiri dan

⁷⁹ Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Op, Cit.*, hlm. 59.

terlepas dari kedaulatan negara kesatuan dan kedudukan pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintah negara kesatuan.⁸⁰

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan, dapat diuraikan dalam 3 (tiga) hal, yaitu:⁸¹

Pertama, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintah yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi, terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan.

Kedua, pemerintah pusat dan pemerintahan daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi pemerintah daerah dalam berbagai hal.

Ketiga, kewenangan atau kekuasaan yang dialikan kepada daerah dalam kondisi tertentu dimana daerah tidak dapat menjalankannya dengan baik, maka kewenangan tersebut dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat sebagai pemilik kewenangan tersebut.

Di dalam Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 disebutkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas 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. Penggunaan istilah dibagi atas daerah-daerah provinsi itu dibagi

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 60.

⁸¹ *Ibid*.

atas kabupaten/kota dimaksudkan untuk menegaskan hubungan antar pemerintah pusat dengan daerah yang bersifat hierarkis dan vertikal.⁸²

Peraturan daerah bagi pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota di Indonesia menjadi instrumen yuridis operasional untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah.⁸³ Dalam konteks otonomi daerah, perda merupakan instrumen pengendali terhadap pelaksanaan otonomi daerah, hal ini disebabkan karena esensi otonomi daerah itu adalah kemandirian atau keleluasaan (*zelfstandingheid*), dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka (*onafhankelijkheid*), kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur di sini mengandung arti bahwa daerah yang bersangkutan berhak membuat produk hukum berupa Peraturan Perundang-Undangan yang antara lain diberi nama Perda/Peraturan Daerah.⁸⁴

Peraturan daerah merupakan salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber, yakni otonomi dan tugas pembantuan (*Medebewind*).⁸⁵ Karena itu peraturan daerah akan terdiri

⁸² Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁸³ Jazim Hamidi, dan Kemilau Mutik, *Op, Cit.*, hlm. 61.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Sirajudin dan Fatkhurohman Zulkarnain, *Legislative Drafting: Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 79.

dari peraturan di bidang otonomi dan peraturan daerah di tugas pembantuan. Sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan daerah di bidang otonomi adalah peraturan daerah yang bersumber dari atribusi, sementara peraturan daerah di bidang tugas pembantuan adalah peraturan daerah yang bersumber dari kewenangan delegasi.⁸⁶

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan pengurus kepentingan masyarakat maka kepala daerah bersama-sama DPRD menetapkan Peraturan Daerah (Perda). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda:⁸⁷

1. DPRD membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan DPRD;
3. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan, dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
4. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

⁸⁶*Ibid*, hlm. 158.

⁸⁷*Ibid*, hlm. 80.

5. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegak hukum atau pidana kurungan paling lama 6 bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima puluh juta rupiah;
6. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda;
7. Perda diundangkan dalam lembaran daerah dan kepala daerah dimuat dalam berita daerah; dan
8. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda.

Dalam bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan istilah perencanaan diperkenalkan dengan istilah program legislasi.⁸⁸ Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 1 angka 1 dimana bunyi lengkapnya adalah sebagai berikut:⁸⁹

“Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa

⁸⁸ Sunarno Danusastro, “*Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif*,” terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/110388-ID-penyusunan-program-legislasi-daerah-yang.pdf> diakses tanggal 2 November 2019 Pukul 13.00 WIB.

⁸⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

“Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”, Pancasila merupakan Dasar Negara Indonesia. Dalam Penjelasan Pasal tersebut disebutkan bahwa “Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yaitu: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila”. Intinya bahwa dalam negara hukum Pancasila bahwa semua Peraturan Perundang-Undangan memuat isi yang secara berjenjang konsisten dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dan menjadi dasar pembentukan peraturan itu, yang puncaknya harus bersumber dari nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila.⁹⁰

Dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:⁹¹

⁹⁰ Tanto Lailam, *Teori & Hukum Perundang-Undangan*, Pustaka Pelajar, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2017, hlm. 107-108.

⁹¹ *Ibid*, hlm. 133.

1. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
2. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
4. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam setiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap UU No. 10 Tahun 2004, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 ini, yaitu antara lain:⁹²

1. Penambahan ketetapan majelis permusyawaratan rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-Undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-Undangan yang lainnya;
3. Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

⁹² *Ibid.*

4. Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
5. Pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
6. Penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan: Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:⁹³

1. UUD 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 8 Ayat (1) menyebutkan bahwa jenis Peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana di maksud dalam Pasal 7 Ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-

⁹³ *Ibid*, hlm. 114.

Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Ayat (2) menyebutkan: “Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana di maksud pada Ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.⁹⁴

Pembahasan mengenai kedudukan prolegda dalam pembentukan peraturan daerah memiliki kaitan dengan konsep atau teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Menurut Yuliandri, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat Peraturan Perundang-Undangan.⁹⁵

Menurut Erman Radjagukguk, Undang-Undang yang baik harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:⁹⁶

1. Norma harus sesuai dengan perasaan hukum masyarakat;
2. Isinya merupakan pesan yang dapat dimengerti oleh masyarakat;
3. Ada aturan implementasi;
4. Harus ada sarana pelaksanaannya; dan

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 2.

⁹⁶ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 136.

5. Harus sinkron dengan Undang-Undang lain.

Selain itu, Undang-Undang yang baik juga harus akomodatif yang berkarakteristik:⁹⁷ (1) terpenuhinya nilai-nilai fundamental yang menjelmakan karakter bangsa dan asas-asas/prinsip-prinsip yang bersifat umum dan khusus; (2) terpenuhinya pengakuan, penghormatan, pemenuhan, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia; (3) terpenuhinya standar kejelasan perumusan norma; (4) terpenuhinya kejelasan tentang subyek baik dari segi kedudukan, maupun dari segi perilaku, dan obyek/sasaran pengaturannya dan wilayah dan waktu keberlakuannya; (5) terpenuhinya syarat-syarat atau prosedur untuk berbuat sesuatu atau sebaliknya bagi subyek pemegang peran dan aparat pelaksana; (6) terpenuhinya kejelasan penyelesaian perkara (jika relevan); (7) terpenuhinya aspek dana dan fasilitas bagi penerapan dan penegakkannya; (8) memiliki kekuatan adaptasi dan kredibilitas yang tinggi terhadap setiap perubahan kondisi masyarakat; (9) memiliki konsistensi terhadap prinsip-prinsip konstitusi termasuk dalam hal kejelasan dan kerincian tentang syarat-syarat atau prosedur pendelegasian pengaturan lebih lanjut (jika ada) materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi: (a) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945; (b) perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; (c) pengesahan perjanjian internasional tertentu; (d)

⁹⁷ Ahmad Ruslan, *Teori dan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2013, hlm. 144-145.

tindak lanjut atas putusan MK; dan/atau (e) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik. Dalam bidang hukum yang menyangkut Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara, Burkhardt Krems menyebutkannya dengan istilah *Staatsliche Rechtssetzung* sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut:⁹⁸

1. Isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
2. Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);
3. Metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).

Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik juga telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang terdiri dari:

1. Asas kejelasan tujuan;
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;

⁹⁸ Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan, Loc.Cit.*

6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.

Istilah Peraturan Perundang-Undangan dipakai dalam ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun istilah yang dipergunakan dalam Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana dari Ketetapan MPR tersebut adalah Peraturan Perundang-Undangan. Istilah Perundang-Undangan juga dipakai dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁹⁹

C. Program Legislasi Daerah

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah proses Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang dimulai dari tingkat perencanaan, kemudian persiapan yang termasuk juga teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Pada tingkat perencanaan Peraturan Perundang-Undangan dikenal instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis yang disebut program legislasi nasional (prolegnas) dan program legislasi daerah (prolegda).

Program legislasi daerah (prolegda) adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda yang disusun secara terencana, terpadu, dan

⁹⁹ Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Op.Cit.* hlm. 3.

sistematis. Secara operasional, prolegda memuat daftar raperda yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem Peraturan Perundang-Undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰⁰

Perencanaan merupakan tahap yang paling awal yang harus dilakukan dalam setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, termasuk juga peraturan daerah.¹⁰¹ Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan program legislasi daerah yang selanjutnya disebut prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan perlu dilakukan berdasarkan program legislasi daerah agar pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat dilaksanakan secara berencana. Hal ini dikarenakan dalam program legislasi daerah tersebut ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, maka dalam program legislasi daerah memuat program legislasi jangka panjang, menengah, atau tahunan. Di samping itu, program legislasi daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk

¹⁰⁰ Ir. H. Wishnu Wardhana, SE.MM sebagaimana dikutip oleh Ahmad Yani dalam “*Pembentukan Undang-Undang dan Perda*” Raja Grafindo Persada.

¹⁰¹ Sunarno Danusastro, *Loc.Cit.*

Peraturan Perundang-Undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.¹⁰²

Ketentuan mengenai pengertian program legislasi daerah (prolegda) tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 1 butir (10). Lebih lanjut ketentuan mengenai prolegda kabupaten/kota diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 jo Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Prolegda dalam hal ini memuat program pembentukan perda baik provinsi maupun kabupaten/kota dengan judul raperda, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-Undangan lainnya.¹⁰³

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak disebutkan secara eksplisit bahwa setiap daerah dalam menyusun peraturan daerah “wajib” terlebih dahulu menyusun dan menetapkan program legislasi daerah. Dalam Pasal 39 hanya disebutkan “Perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan dalam prolegda kabupaten/kota”. Ketentuan lebih lanjut mengenai prolegda terlihat jelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Pasal 81 Ayat (3) yang menyatakan “Rancangan peraturan daerah sebagaimana pada Ayat (1) diajukan berdasarkan program legislasi daerah”. Dalam Peraturan Pemerintah ini, terdapat kata berdasarkan yang menurut Kamus Bahasa Indonesia

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Rusdianto S, *Prolegda dan Mekanisme Pembentukan Perda* “dalam rusdianto.narotama.ac.id”.

memiliki makna: menurut; memakai sebagai dasar; bersumber pada.¹⁰⁴ Hal ini berarti walaupun dalam Undang-Undang tidak menyebutkan kata “wajib” akan tetapi setelah keluar Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 terlihat jelas bahwa dalam pembentukan peraturan daerah, pengajuan raperda yang akan ditetapkan menjadi perda diajukan berdasarkan prolegda.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi maupun perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.¹⁰⁵ Prolegda adalah program legislasi daerah. Menurut Kamus Bahasa Indonesia,¹⁰⁶ program adalah rancangan mengenai asas-asas serta usaha (dalam ketatanegaraan, perekonomian, dan sebagainya) yang dijalankan pemerintah. Legislasi adalah pembuatan Undang-Undang, dan daerah adalah lingkungan pemerintah; wilayah kabupaten. Jadi prolegda adalah rancangan mengenai pembuatan peraturan daerah di lingkungan pemerintah.

Prolegda pada dasarnya hasil dari rumusan atau kesepakatan antara pemerintah daerah dan DPRD provinsi atau kabupaten/kota oleh karena itu, sebelum melahirkan satu program legislasi daerah, DPRD dan

¹⁰⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1997.

¹⁰⁵ Prosiding Hasil Penelitian & Pengabdian Kepada Masyarakat Tahun 2012/2013.

¹⁰⁶ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 702.

pemerintah daerah masing-masing menyusun prolegda.¹⁰⁷ Program legislasi daerah atau yang biasa disebut prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.¹⁰⁸ Program legislasi berfungsi sebagai pedoman dan pengendali Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang membentuk peraturan daerah. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang telah tercantum dalam prolegda serta merupakan cerminan program pemerintah yang akan dibuat dalam satu tahun mendatang. Dengan adanya prolegda, masyarakat dapat melakukan pengawasan apakah suatu raperda tersebut disahkan menjadi perda.

Prolegda disusun berdasarkan kesepakatan mengenai skala prioritas sesuai kebutuhan daerah, perencanaan daerah, dan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi antara DPRD dengan kepala daerah dan selanjutnya ditetapkan melalui keputusan DPRD tentang prolegda.¹⁰⁹

Melihat prolegda haruslah dipandang bagian dari pembangunan hukum daerah yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat

¹⁰⁷ Ahmad Yani, *Loc.Cit*, hlm. 52.

¹⁰⁸ Lihat Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (10) jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2012.

¹⁰⁹ Dikutip dari makalah Walikota Salatiga, *Pembentukan Perda Berbasis Partisipasi dan Transparansi di Kota Salatiga*, yang disampaikan pada seminar nasional “membangun legislasi daerah berbasis partisipasi dan transparansi” kerjasama PSHK UII dan HANNIS SEIDEL FOUNDATION INDONESIA, Yogyakarta.

yang memuat skala prioritas pembentukan perda untuk jangka waktu satu tahun yang memberikan landasan perencanaan dan arahan sistematis dan berkelanjutan terhadap pembangunan hukum daerah.

Dengan adanya prolegda diharapkan dapat mewujudkan konsistensi perda serta meniadakan pertentangan Peraturan Perundang-Undangan secara vertikal dan horizontal dalam kerangka sistem hukum nasional. Dalam perencanaan pembangunan hukum di daerah (prolegda) berpedoman juga mengacu pada rencana pembangunan hukum nasional (prolegnas).

Menurut Prof. Sadu Wasistiono, meskipun sudah disusun prolegda, dalam perjalanan waktu dapat saja disisipkan rencana penyusunan perda lainnya diluar yang telah tertuang dalam prolegda, apabila:¹¹⁰

1. Adanya kebutuhan yang sangat mendesak;
2. Adanya perintah dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi untuk segera membuat perda.

Dalam keadaan tertentu, DPRD provinsi dan gubernur dapat mengajukan raperda diluar prolegda, antara lain:¹¹¹ a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam; b. akibat kerjasama dengan pihak lain; dan c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan peraturan daerah yang

¹¹⁰ Sadu Wasistiono, *Badan Legislasi Daerah*, dalam www.ipdn.ac.id/wakilrektor/wp.../BADAN-LEGISLASI-DAERAH.pdf diakses pada tanggal 4 November 2019.

¹¹¹ Pasal 38 dan 40 Undang-Undang No 12 tahun 2011.

dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum. Ketentuan ini berlaku secara mutatis dan mutandis terhadap perencanaan penyusunan peraturan yang di selenggarakan oleh daerah kabupaten/kota yang bersangkutan supaya dapat berjalan sesuai rencana yang baik.

Penyusunan prolegda memiliki beberapa tujuan, antara lain:¹¹²

1. Untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
2. Untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan perda untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan pemerintah daerah dalam pembentukan perda;
3. Untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;
4. Untuk mempercepat proses pembentukan perda dengan memfokuskan kegiatan menyusun raperda menurut skala prioritas yang ditetapkan;
5. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan perda.

Pengelolaan prolegda sangat ditentukan oleh kualitas dan komitmen politis para anggota DPRD dan kepala daerah sebagai pihak-pihak yang diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan daerah. Kualitas para anggota DPRD yang berasal dari partai-partai politik sangat ditentukan oleh rekrutmen partai politik dalam menerima para calon anggota legislatif. Begitu pula para kepala daerah yang dalam proses

¹¹² Website: www.google.com/PerspektifInstitut/Prolegda diakses pada tanggal 4 November 2019.

pencalonannya didukung oleh partai politik. Kepemimpinan seorang kepala daerah menjadi faktor penting dalam keberhasilan suatu prolegda. Apabila kekuatan politik yang ada di DPRD satu haluan/satu perahu dengan kepala daerah, maka pengelolaan prolegda tidak akan mengalami hambatan maupun halangan yang sifatnya politis. Namun apabila kekuatan politik di DPRD bersangkutan dengan kepala daerah, ditambah kepala daerah tidak memiliki kemampuan pendekatan persuasif, penyamaan visi dan tidak memiliki kemampuan dalam memobilisasi dukungan, maka hal tersebut dapat menjadi hambatan dalam proses perjalanan prolegda.

Ketentuan mengenai perencanaan, penyusunan dan pembahasan prolegda diatur dalam Pasal 32-38 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.¹¹³ Sedangkan mengenai prolegda kabupaten/kota, diatur menurut ketentuan:¹¹⁴

Pasal 39

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.

Pasal 40

Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

¹¹³ Pasal 32-38 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

¹¹⁴ Pasal 39-41 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pasal 41

Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran dan penggabungan Desa atau nama lainnya.

D. Perspektif Dalam Hukum Islam

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan kekuasaan pemerintah islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut islam, tidak seorangpun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat islam. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah dalam Surat *Al-an'am*, 6:57 (*inal-hukm illah lillah*). Akan tetapi, dalam wacana fiqh siyasah, istilah *al-sulthah al-tashri'iyah* digunakan untuk menunjukan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*), dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadlaiyah*). Dalam konteks ini kekuasaan legislatif/*al-sulthah al-tashri'iyah* berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam islam meliputi:

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam;
2. Masyarakat islam yang akan melaksanakannya; dan

3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat islam.

Jadi, dengan kata lain dalam *al-sulthah al tashri'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyahnya* untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat islam demi kemaslahatan umat islam, sesuai dengan semangat ajaran islam. Sebenarnya pembagian kekuasaan dengan beberapa kekhususan dan perbedaan, telah terdapat dalam pemerintah islam jauh sebelum pemikir-pemikir Barat merumuskan teori mereka tentang *Trias Politica*. Ketiga kekuasaan ini, kekuasaan *tashri'iyah* (legislatif), kekuasaan *tanfidziyah* (eksekutif), kekuasaan *qalaisyah* (yudikatif) telah berjalan sejak zaman Nabi Muhammad SAW di Madinah, sebagai Kepala Negara. Nabi memberi tugas-tugas tersebut kepada para sahabat yang mampu dan menguasai bidang-bidangnya, meskipun secara umum semuanya bermuara kepada Nabi juga. Dalam perkembangan selanjutnya, pelaksanaan tugas-tugas pun berkembang dan berbeda-beda sesuai dengan perbedaan masa dan tempat.

Kekuasaan legislatif atau *al-sulthah al-tashri'iyah* adalah kekuasaan terpenting dalam pemerintahan islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para *mujtahid* dan ahli fatwa (mufti) serta pakar dalam berbagai bidang.¹¹⁵ Karena menetapkan syariat sebenarnya

¹¹⁵ Abdul Wahhab Khallaf, *al-siyasah al-syar'iyah*, Kairo, Dar al-Anshar, 1977, hlm. 42.

hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam, yaitu al-Qur'an dan Sunnah Nabi, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalamnya.

Kekuasaan legislatif menjalankan fungsi keduanya yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Di sinilah perlunya *al-sulthah al-tashri'iyah* tersebut diisi oleh mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan *qiyas* (analogi). Mereka berusaha mencari *'illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan nash, ijtihad anggota legislatif harus mengacu kepada prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudorotan). Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.

Pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat ini mengisyaratkan bahwa Undang-Undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Kalau terjadi perubahan dalam masyarakat dan Undang-Undang lama tidak bisa lagi mematuhi perkembangan tersebut, maka badan legislatif berwenang meninjau

kembali dan menggantinya dengan Undang-Undang baru yang lebih relevan dengan perkembangan zaman dan antisipatif terhadap perkembangan masyarakat. Dalam anggota legislatif ini para anggotanya akan berdebar dan bertukar pikiran untuk menentukan Undang-Undang yang baru. Setelah terjadi kesepakatan, dikeluarkanlah Undang-Undang baru untuk diberlakukan kepada masyarakat. Undang-Undang inipun baru bisa efektif apabila didaftarkan di dalam lembaga Sekretariat Negara dan disebarluaskan dalam masyarakat.¹¹⁶

Islam adalah sistem yang sempurna. Di dalamnya terdapat aturan yang mengatur segala bentuk interaksi antar sesama manusia, seperti sistem sosial, ekonomi, politik, dsb. Aturan-aturan semacam ini meniscayakan adanya negara yang akan melaksanakan dan menerapkan aturan-aturan tersebut kepada manusia. Islam juga telah menetapkan sistem yang khas bagi pemerintahan. Di samping itu ada beberapa prinsip-prinsip pemerintahan islam yang diatur di dalam al-qur'an, yang meliputi:

1. (Q.S Ali 'Imran: 159) tentang musyawarah yang isinya "Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah.

¹¹⁶ Mahmud Hilmi, *Nizam al-Hukm al-Islami*, Kairo: Dar al-Hadi, 1978, hlm. 201.

Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya”.

2. (Q.S As-Syura: 38) tentang musyawarah yang isinya: Allah menyerukan agar umat Islam mengesakan dan menyembah Allah SWT. Menjalankan shalat fardu lima waktu tepat pada waktunya. Apabila mereka menghadap masalah maka harus diselesaikan dengan cara musyawarah. Rasulullah SAW sendiri mengajak para sahabatnya agar mereka bermusyawarah dalam segala urusan, selain masalah-masalah hukum yang telah ditentukan oleh Allah SWT. Persoalan yang pertama kali dimusyawarahkan oleh para sahabat adalah khalifah. Karena nabi Muhammad SAW sendiri tidak menentukan siapa yang harus jadi khalifah setelah beliau wafat. Akhirnya disepakati Abu Bakarlah yang menjadi khalifah.
3. (Q.S An-Nisa’: 58) tentang keadilan yang isinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.
(Q.S An-Nisa’: 59) tentang ketaatan pada ulil amri yang isinya: Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur’an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan

hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

4. (Q.S Al-Hujarat: 13) tentang persamaan yang isinya: Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling takwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal.
5. (Q.S Al-Baqarah: 256) tentang kebebasan yang isinya: tidak ada paksaan dalam memasuki agama Islam, sesungguhnya telah jelas jalan yang benar daripada jalan yang sesat. Maka dari itu, barang siapa yang ingkar kepada Thaghut dan beriman kepada Allah SWT. maka sesungguhnya ia berpegang kepada buhul tali yang amat kuat. Dan Allah Maha Mendengar dan Maha Mengetahui.

BAB III

Analisis Dan Pembahasan Penyusunan Program Legislasi Daerah

Kabupaten Cilacap Tahun 2019

A. Mekanisme Penyusunan Program Legislasi Daerah di Kabupaten

Cilacap

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, karena itu anggota DPRD juga adalah pimpinan/pejabat daerah. Sebagai unsur lembaga pemerintahan daerah, DPRD memiliki tanggung jawab yang sama dengan pemerintah dalam rangka menjalankan roda pemerintahan daerah. DPRD adalah mitra kerja dan memiliki kedudukan yang sejajar dengan pemerintah daerah.

Dalam kedudukannya tersebut, DPRD dilengkapi dengan beberapa tugas pokok dan fungsi, yaitu:

1. Fungsi Pembentukan Perda, yaitu fungsi membentuk perda yang dilakukan bersama-sama dengan kepala daerah;
2. Fungsi Anggaran, yaitu bersama kepala daerah menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tiap tahun; dan
3. Fungsi Pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, perda dan peraturan kepala daerah.

Adapun mengenai mekanisme penyusunan prolegda diatur menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011. Lebih lanjut

penyusunan prolegda itu sendiri dilakukan berdasarkan atas perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi; rencana pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan aspirasi masyarakat daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 mekanisme penyusunan prolegda adalah sebagai berikut:¹¹⁷

(1) Penyusunan prolegda dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD.

(2) Penyusunan prolegda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1)

berdasarkan atas:

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

Sedangkan mekanisme penyusunan prolegda di lingkungan DPRD berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 Pasal 12 adalah sebagai berikut:¹¹⁸

1. Badan Legislasi Daerah dalam menyusun prolegda di lingkungan DPRD meminta usulan daftar raperda yang akan diusulkan dari fraksi dan komisi paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan prolegda.

¹¹⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011, Pasal 8.

¹¹⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011, Pasal 12.

2. Usulan disampaikan fraksi dan komisi paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan prolegda.
3. Usulan dari fraksi atau komisi disampaikan oleh pimpinan fraksi atau pimpinan komisi kepada pimpinan Badan Legislasi Daerah.
4. Apabila dipandang perlu, dalam penyusunan prolegda, Badan Legislasi Daerah dapat mengundang masyarakat.
5. Usulan dari masyarakat disampaikan kepada pimpinan Badan Legislasi Daerah.
6. Masukan disampaikan secara tertulis kepada pimpinan Badan Legislasi Daerah dengan menyebutkan daftar judul raperda disertai dengan alasan yang memuat:
 - a. Urgensi dan tujuan penyusunan;
 - b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
 - c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
 - d. Jangkauan serta arah pengaturan.
7. Usul raperda yang diajukan oleh fraksi, komisi, dan masyarakat diinventarisasi oleh Sekretariat Badan Legislasi Daerah, selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh Badan Legislasi Daerah untuk menjadi bahan koordinasi dengan pemerintah daerah.
8. Daftar usulan raperda dari fraksi, komisi, dan masyarakat yang telah diinventarisasi, selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh Badan Legislasi Daerah untuk menjadi bahan koordinasi dengan pemerintah daerah.

Apabila mekanisme pembentukan program legislasi daerah yang dilakukan oleh pihak pemerintah, maka mekanismenya adalah sebagai berikut:¹¹⁹

1. Usulan rancangan peraturan daerah berasal dari dinas teknis yang berkepentingan dengan pembuatan peraturan daerah tersebut;
2. Usulan dari dinas teknis dibahas di Biro/Bagian Hukum yang diberi pertimbangan-pertimbangan hukum;
3. Jika secara yuridis dianggap tidak ada masalah maka Bagian Hukum akan memberikan usulan kepada sekretariat daerah;
4. Sekretariat daerah akan membentuk tim asistensi untuk membahas usulan perda;
5. Dalam pembahasan, tim asistensi dapat melakukan konsultasi dengan staf ahli dan diskusi dengan melibatkan para pihak yang berkepentingan atau yang akan terkena dampak peraturan; dan
6. Jika sekretariat daerah melalui tim asistensi menganggap rancangan perda layak untuk diajukan maka sekretariat daerah akan mengajukan usulan kepada Bupati/Walikota untuk mengajukan rancangan perda kepada pimpinan DPRD.

Mekanisme prolegda di lingkungan pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011:¹²⁰

¹¹⁹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011.

¹²⁰ Pasal 9-11 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011.

Pasal 9

- (1) Kepala daerah memerintahkan pimpinan SKPD menyusun prolegda di lingkungan pemerintah daerah.
- (2) Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda.
- (3) Penyusunan dan penetapan prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan perda tentang APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.

Pasal 10

- (1) Penyusunan prolegda di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh Biro Hukum atau Bagian Hukum Kabupaten/Kota.
- (2) Penyusunan prolegda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
- (3) Instansi vertikal terkait sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) diikuti sertakan apabila sesuai dengan:
 - a. Kewenangan;
 - b. Materi muatan; atau
 - c. Kebutuhan dalam pengaturan.
- (4) Hasil penyusunan prolegda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diajukan Biro Hukum Provinsi atau Bagian Hukum Kabupaten/Kota kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Pasal 11

Kepala daerah menyampaikan hasil penyusunan prolegda di lingkungan pemerintah daerah kepada Balegda melalui pimpinan DPRD.

Sebagaimana ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pemerintah daerah dan atau DPRD dapat mengajukan rancangan perda, yang mekanismenya telah diatur dengan Peraturan Perundangan terkait.¹²¹ Apabila raperda disusun oleh DPRD, maka raperda dapat disiapkan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Inisiatif pengajuan raperda oleh DPRD merupakan hak anggota DPRD (hak inisiatif) yang dijamin oleh Undang-Undang. Untuk menunjang pembentukan perda, diperlukan peran tenaga perancang Peraturan Perundang-Undangan (*legal drafter*) sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan. Mekanismenya sudah digambarkan pada uraian sebelumnya.

Prolegda memuat program pembentukan peraturan daerah dengan judul rancangan peraturan daerah provinsi/rancangan peraturan daerah kabupaten/rancangan peraturan daerah kota, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-Undangan lainnya. Materi yang diatur telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan

¹²¹ Dadang Suwanda, Akmal Malik Piliang, *Penguatan Pengawasan DPRD untuk Pemerintahan Daerah Yang Efektif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 2016, hlm. 79.

dalam Naskah Akademik. Adapun keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-Undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan peraturan daerah yang meliputi:¹²²

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan arah pengaturan.

Dengan mempertimbangkan 4 hal tersebut, suatu raperda dapat dilihat kelayakannya untuk masuk kedalam prolegda.

B. Pelaksanaan Program Legislasi Daerah di Kabupaten Cilacap Tahun 2019

Pemerintahan daerah secara yuridis normatif berhak menetapkan perda dalam penyelenggaraan otonomi daerah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Pemerintahan daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.¹²³

Dasar menyusun rancangan perda (Pasal 35 UU No.12 Tahun 2011):

- a) Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi;

¹²² Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹²³ Achmad Rajab, *Penguatan "Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten/Kota"*, terdapat dalam rechtsvinding.bphn.go.id diakses pada tanggal 6 November 2019, Pukul 8.30 WIB.

- b) Rencana pembangunan daerah;
- c) Penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan;
- d) Aspirasi masyarakat daerah.

Berdasarkan kewenangan pemerintah daerah terkait dengan otonomi daerah, maka semua kewenangan daerah, baik kewenangan yang menjadi urusan wajib dan urusan pilihan dari masing-masing pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota, dapat menjadi muatan perda sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.¹²⁴

Terdapat sebanyak 25 Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang masuk Program Legislasi Daerah (Prolegda) Kabupaten Cilacap Tahun 2019, yakni 19 Raperda merupakan usulan Pemkab. Cilacap dan 6 Raperda diinisiasi Bapemperda DPRD Cilacap. Raperda usulan Pemkab. Cilacap terdiri dari:¹²⁵

1. Penyelenggaraan Waralaba: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu adanya Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
2. Tata Cara Perizinan dan Pendaftaran Lembaga Kesejahteraan Sosial: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu adanya Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Wawancara dengan Narasumber Sekretariat DPRD, KaBag Hukum dan Persidangan Bapak David Darmawan P. S.H., M.H., pada tanggal 15 November 2019.

3. Penyelenggaraan Tempat Pengelolaan Sampah Terpadu: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu adanya aspirasi masyarakat daerah.
4. Kepemudaan: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu adanya aspirasi masyarakat daerah.
5. Perubahan Atas Perda No. 3 Tahun 2013 tentang PDAM Tirtawijaya Kabupaten Cilacap: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu adanya Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
6. Perubahan Atas Perda No. 9 Tahun 2008 tentang Perusahaan Daerah Percetakan Grafika Indah Kabupaten Cilacap: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu adanya Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
7. Perubahan Atas Perda No. 10 Tahun 2008 tentang Perusahaan Daerah Kawasan Industri Cilacap: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu adanya Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
8. Perubahan Atas Perda No. 5 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Cahaya Husada: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu adanya Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

9. Penanggungjawaban Pelaksanaan APBD TA 2018: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu adanya Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
10. Perubahan APBD Tahun Anggaran 2019: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
11. APBD TA 2020: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
12. Penyelenggaraan dan Pelayanan Peternakan dan Kesehatan Hewan: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu rencana pembangunan daerah.
13. Rencana Pembangunan Industri Kabupaten Cilacap: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu rencana pembangunan daerah.
14. Perubahan Atas Perda No. 13 Tahun 2013 tentang Jalan: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
15. Penyelenggaraan Komunikasi dan Informasi di Kabupaten Cilacap: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

16. Rencana Induk Tata Kelola Komunikasi dan Informasi di Kabupaten Cilacap: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu rencana pembangunan daerah.
 17. Perubahan Atas Perda No. 7 Tahun 2009 tentang Retribusi TPI: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
 18. Pembentukan Kecamatan Kahuripan Kabupaten Cilacap: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu rencana pembangunan daerah.
 19. Penetapan dan Penegakan Batas Wilayah Kelurahan di Kabupaten Cilacap: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu rencana pembangunan daerah.
- Sedangkan Raperda Usulan/Prakarsa DPRD Kabupaten Cilacap sebanyak 6 judul, yakni:
1. Perlindungan Guru: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
 2. Pemanfaatan Lahan Terlantar: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu aspirasi masyarakat daerah.
 3. Penempatan Tenaga Kerja Lokal: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu rencana pembangunan daerah.

4. Reforma Agraria: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
5. Surat Izin Usaha Perdagangan/SIUP: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
6. Penyelenggaraan Penerangan Jalan Umum: yang menjadi dasar pertimbangan penyusunan raperda ini yaitu rencana pembangunan daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan dengan program pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota.¹²⁶

Tabel 01: Gambaran tentang pelaksanaan Program Legislasi Daerah Tahun 2019 di Kabupaten Cilacap dalam bentuk tabel.

No.	Judul Rancangan Perda	Dasar Penyusunan	SKPD/OPD	Keterangan
1.	Penyelenggaraan Waralaba.	Materi pokok tentang tata cara permohonan dan	Dinas Penanaman Modal dan	Sisa Propemperda 2018, dan

¹²⁶ Wawancara dengan Narasumber Setda, Bagian Penelaah Perjanjian dan Dokumen Hukum Bapak Dedi Purwanto, S.H, pada tanggal 26 Desember 2019.

		penerbitan Surat Tanda Pendaftaran Waralaba (STPW) dengan mendasari Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 53/M-DAG/Per/8/2012 tentang Penyelenggaraan Waralaba.	Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Cilacap.	diusulkan lagi dalam Propemperda Tahun 2019.
2.	Tata Cara Perizinan dan Pendaftaran Lembaga Kesejahteraan Sosial.	Materi pokok tentang tata cara permohonan dan penerbitan tanda daftar lembaga kesejahteraan sosial mendasari Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Cilacap.	Sisa Propemperda 2018, dan diusulkan lagi dalam Propemperda Tahun 2019.
3.	Penyelenggara an Tempat	Materi pokok tentang Pelaksanaan Atas	Dinas Lingkungan Hidup	Sisa Propemperda 2018, dan

	Pengelolaan Sampah Terpadu.	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 03/PRT/M/2013 tentang Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Persampahan dalam pengolahan sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga.	Kabupaten Cilacap.	diusulkan lagi dalam Propemperda Tahun 2019.
4.	Kepemudaan.	Materi pokok adalah berkaitan dengan dasar pembangunan pemuda di Kabupaten Cilacap berkaitan dengan potensi, tanggungjawab, hak, karakter, aktualisasi diri dan Cita-cita	Dinas Pemuda, Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Cilacap.	Sisa Propemperda 2018, dan diusulkan lagi dalam Propemperda Tahun 2019.

		<p>Pemuda, Pemberdayaan Pemuda, Pelayanan Pemuda, Penyadaran Pemuda, Pengembangan Kepemimpinan Pemuda, Pengembangan Kewirausahaan Pemuda dan Pengembangan Kepeloporan dan Kemitraan.</p>		
5.	<p>Perubahan Atas Perda No. 3 Tahun 2013 tentang PDAM Tirtawijaya Kabupaten Cilacap.</p>	<p>Materi pokok dengan mendasari ketentuan Pasal 331 ayat (1) dan ayat (3) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa daerah dapat mendirikan BUMD yang terdiri atas</p>	<p>Bagian Perekonomian Setda Kabupaten Cilacap.</p>	<p>Sisa Propemperda 2018, dan diusulkan lagi dalam Propemperda Tahun 2019.</p>

		perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah, sehingga terhadap Perusahaan Daerah yang ada di Kabupaten Cilacap, perlu dilakukan perubahan nama/bentuk badan hukumnya.		
6.	Perubahan Atas Perda No. 9 Tahun 2008 tentang Perusahaan Daerah Percetakan Grafika Indah Kabupaten Cilacap.	Materi pokok dengan mendasari ketentuan Pasal 331 ayat (1), ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa daerah dapat mendirikan BUMD yang terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan	Bagian Perekonomian Setda Kabupaten Cilacap.	Sisa Propemperda 2018, dan diusulkan lagi dalam Propemperda Tahun 2019.

		perseroan daerah, sehingga terhadap Perusda yang ada di Kabupaten Cilacap, perlu dilakukan perubahan nama dan bentuk badan hukumnya.		
7.	Perubahan Atas Perda No. 10 Tahun 2008 tentang Perusahaan Daerah Kawasan Industri Kabupaten Cilacap.	Materi pokok dengan mendasari ketentuan Pasal 331 ayat (1), ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa daerah dapat mendirikan BUMD yang terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah, sehingga terhadap Perusda yang ada di Kabupaten	Bagian Perekonomian Setda Kabupaten Cilacap.	Sisa Propemperda 2018, dan diusulkan lagi dalam Propemperda Tahun 2019.

		Cilacap, perlu dilakukan perubahan nama dan bentuk badan hukumnya.		
8.	Perubahan Atas Perda No. 5 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Cahaya Husada.	Materi pokok dengan mendasari ketentuan Pasal 331 ayat (1), ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa daerah dapat mendirikan BUMD yang terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah, sehingga terhadap Perusda yang ada di Kabupaten Cilacap, perlu dilakukan perubahan nama dan bentuk	Bagian Perekonomian Setda Kabupaten Cilacap.	Sisa Propemperda 2018, dan diusulkan lagi dalam Propemperda Tahun 2019.

		hukumnya.		
9.	Penanggungja waban Pelaksanaan APBD TA 2018.	Pelaksanaan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.	Bagian Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Cilacap.	Usulan Propemperda 2019.
10.	Perubahan APBD Tahun Anggaran 2019.	Pelaksanaan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang	Bagian Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Cilacap.	Usulan Propemperda 2019.

		Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.		
11.	APBD TA 2020.	Pelaksanaan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.	Bagian Pendapatan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Cilacap.	Usulan Propemperda 2019.
12.	Penyelenggara	Pelaksanaan	Dinas	Usulan

	an dan Pelayanan Pernakan dan Kesehatan Hewan.	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pernakan dan Kesehatan Hewan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pernakan dan Kesehatan Hewan, maka perlu disusun regulasi tentang Penyelenggaraan dan Pelayanan Pernakan dan Kesehatan Hewan, sebagai dasar hukum dalam implementasi di daerah.	Pertanian Kabupaten Cilacap.	Propemperda 2019.
13.	Rencana Pembangunan	Pelaksanaan atas ketentuan Pasal 11 Undang-	Dinas Ketenagakerja an dan	Usulan Propemperda 2019.

	Industri Kabupaten Cilacap.	Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian, di mana diamanatkan agar Bupati/Walikota harus menyusun Rencana Pembangunan Industri Kabupaten Cilacap.	Perindustrian Kabupaten Cilacap.	
14.	Perubahan Atas Perda No. 13 Tahun 2013 tentang Jalan.	Penyesuaian terhadap beberapa ketentuan peraturan perundang- undangan yang mengatur tentang kewenangan jalan baik Pusat, Provinsi, Kabupaten maupun Desa.	Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Cilacap.	Usulan Propemperda 2019.
15.	Penyelenggara an Komunikasi dan Informasi di Kabupaten	Pemecahan Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 3 Tahun 2012	Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten	Usulan Propemperda 2019.

	Cilacap.	tentang Penyelenggaraan Perhubungan, Komunikasi dan Informatika di Kabupaten Cilacap, menjadi sesuai kewenangan dan tugas pokok dan fungsi Perangkat Daerah.	Cilacap.	
16.	Rencana Induk Tata Kelola Komunikasi dan Informasi di Kabupaten Cilacap.	Masterplan Pengembangan e-Government di Kabupaten Cilacap.	Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Cilacap.	Usulan Propemperda 2019.
17.	Perubahan Atas Perda No. 7 Tahun 2009 tentang Retribusi Tempat Pelelangan Ikan.	Penyesuaian terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.	Dinas Perikanan Kabupaten Cilacap.	Usulan Propemperda 2019.

18.	Pembentukan Kecamatan Kahuripan Kabupaten Cilacap.	Dalam rangka pendekatan pelayanan kepada masyarakat dengan melakukan pembentukan kecamatan baru yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan.	Bagian Pemerintahan dan Otda Setda Kabupaten Cilacap.	Usulan Propemperda 2019.
19.	Penetapan dan Penegakan Batas Wilayah Kelurahan di Kabupaten Cilacap.	Pelaksanaan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan, di mana penetapan batas wilayah Kelurahan wajib ditetapkan dengan titik koordinat.	Bagian Pemerintahan dan Otda Setda Kabupaten Cilacap.	Usulan Propemperda 2019.
20.	Perlindungan Guru.	Pelaksanaan ketentuan berdasarkan Permendikbud	Komisi A (Bapemperda).	Usulan Propemperda 2019.

		Nomor 10 Tahun 2017, di mana peraturan ini berkaitan dengan pemberian imbalan yang secara tidak merata maupun tidak wajar.		
21.	Pemanfaatan Lahan Terlantar.	Pelaksanaan ketentuan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.	Komisi B (Bapemperda).	Usulan Propemperda 2019.
22.	Penempatan Tenaga Kerja Lokal.	Pelaksanaan ketentuan berdasarkan Peraturan Menaker Nomor 39 Tahun 2016.	Komisi D (Bapemperda).	Usulan Propemperda 2019.
23.	Reforma Agraria.	Pelaksanaan ketentuan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor	Komisi A (Bapemperda).	Usulan Propemperda 2019.

		86 Tahun 2018.		
24.	Surat Izin Usaha Perdagangan/SIUP.	Materi pokok tentang Penghapusan Ulang Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dengan mendasari Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 7/M-DAG/PER/2/2017 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 36/M-DAG/PER/2007 tentang Penerbitan SIUP.	Komisi B (Bapemperda).	Sisa Propemperda 2018, dan diusulkan lagi dalam Propemperda Tahun 2019.
25.	Penyelenggaraan Penerangan Jalan Umum.	Materi pokok tentang tata cara permohonan dan penerbitan lampu penerangan jalan umum swadaya berdasarkan Peraturan Menteri	Komisi C (Bapemperda).	Sisa Propemperda 2018, dan diusulkan lagi dalam Propemperda Tahun 2019.

		Perhubungan Nomor 27 Tahun 2018 tentang Alat Penerangan Jalan.		
--	--	---	--	--

C. Faktor Pendukung dan Penghambat Penyusunan Program Legislasi

Daerah Kabupaten Cilacap

1. Faktor Pendukung Penyusunan Prolegda Kabupaten Cilacap

Hasil wawancara penulis dengan bapak David Darmawan P, SH., MH dan bapak Eko Prasajo, SH (Kepala Bagian Hukum dan Persidangan Sekretariat DPRD Kabupaten Cilacap dan Kepala Sub Bagian Hukum dan Perundang-Undangan) Faktor Pendukung Penyusunan Prolegda Tahun 2019 yaitu *Pertama*. Visi Misi Bupati Kabupaten Cilacap; *Kedua*. Pendanaan; dan *Ketiga*. Usulan OPD terkait.¹²⁷

Pertama. Yang menjadi faktor pendukung penyusunan Prolegda adalah visi dan misi Bupati Kabupaten Cilacap. Bupati dan Wakil Bupati merencanakan visi RPJMD Tahun 2017-2022 merupakan penjabaran periode ketiga RPJPD Kabupaten Cilacap Tahun 2005-2025. Tema pembangunan RPJPD periode ketiga dan keempat menjadi salah satu rujukan kepala daerah dalam menyusun Visi dan Misi Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022. Visi pembangunan Kabupaten

¹²⁷ Wawancara dengan Narasumber Sekretariat DPRD, KaBag Hukum dan Persidangan Bapak David Darmawan P. S.H., M.H. dan KaSubBag Hukum dan Perundang-undangan Bapak Eko Prasajo, S.H., pada tanggal 15 November 2019.

Cilacap berdasarkan analisis visi Bupati dan Wakil Bupati terpilih adalah sebagai berikut: “Cilacap Semakin Sejahtera Secara Merata”. Dengan misi untuk mewujudkan visi diatas maka dirumuskan 5 (lima) misi pembangunan daerah sebagai berikut:¹²⁸

1. Misi Pertama: Meningkatkan layanan pendidikan dan kesehatan rohani dan jasmani, serta kesejahteraan sosial dan keluarga
2. Misi Kedua: Meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang profesional bersifat entrepreneur dan dinamis dengan mengedepankan prinsip Good Governance dan Clean Government
3. Misi Ketiga: Mewujudkan demokratisasi, stabilitas keamanan, ketertiban umum, ketentraman dan perlindungan masyarakat
4. Misi Keempat: Mengembangkan perekonomian yang bertumpu pada potensi lokal dan regional
5. Misi Kelima: Mengembangkan dan membangun infrastruktur wilayah dengan memperhatikan aspek lingkungan hidup dalam pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan

Pesan mendasar visi yang dijabarkan dalam misi-misi pembangunan Kabupaten Cilacap dalam waktu lima tahun kedepan adalah untuk membuat masyarakat semakin sejahtera. Karena itulah, dalam rangka mewujudkan Visi dan Misi diperlukan semangat baru dalam pelaksanaan pembangunan yang berlandaskan nilai dasar

¹²⁸ Website: <http://cilacapkab.go.id/v3/visi-misi/> diakses pada tanggal 17 Desember 2019, pukul 11.20 WIB.

bangsa Indonesia dan masyarakat Kabupaten Cilacap khususnya, yakni pembangunan merata dengan semangat: Bangga Mbangun Desa. Dari semua Raperda yang diajukan kedalam Prolegda 2019 baik dari pemerintah daerah maupun DPRD semuanya sudah sesuai dengan Visi dan Misi pembangunan Kabupaten Cilacap berdasarkan analisis Visi dan Misi Bupati dan Wakil Bupati yaitu “Cilacap Semakin Sejahtera Secara Merata”.

Kedua. Faktor pendukung lainnya adalah pendanaan, dalam rangka penyusunan prolegda faktor pendanaan juga mempengaruhi kelancaran penyusunan prolegda yang sangat vital. Karena apabila faktor pendanaan tidak mendukung, maka proses penyusunan prolegda juga akan terhambat.

Ketiga. Fungsi vital OPD dalam rangka penyusunan prolegda di Kabupaten Cilacap adalah bahwa setiap tahun Sekretaris Daerah menyampaikan surat kepada Kepala OPD/Unit Kerja mengenai permintaan usulan perencanaan program pembentukan peraturan daerah. Kepala OPD/Unit Kerja berkewajiban dan bertanggung jawab menyiapkan perencanaan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan OPD/Unit Kerja masing-masing sesuai dengan tugas dan fungsinya, dan guna meningkatkan kinerja maksimal dari OPD Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap memberikan insentif berupa bonus agar supaya OPD semakin terdorong atau termotivasi dalam menjalankan tugasnya.

2. Faktor Penghambat Penyusunan Prolegda Kabupaten Cilacap

Menurut Ketua Badan Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap bapak Arif Junaedi, SE, MM faktor penghambat penyusunan prolegda Kabupaten Cilacap Tahun 2019 yaitu kurangnya interaksi dan komunikasi antara Pemerintah Kabupaten Cilacap dengan DPRD menyebabkan penetapan prolegda selama ini tidak berjalan sesuai ketentuan.¹²⁹

Ditambahkan oleh beliau, kurangnya kualitas sumber daya manusia yang berkaitan dengan bidang hukum juga menjadi penyebab terhambatnya proses penyusunan prolegda. Padahal dalam pembentukan peraturan daerah diperlukan tenaga-tenaga ahli yang menguasai betul perumusan pembentukan peraturan daerah.

Selain itu, faktor lain yang menghambat pelaksanaan penyusunan prolegda yaitu faktor teknis penyusunan prolegda itu sendiri, yaitu kurangnya sinkronisasi atau harmonisasi dengan aturan yang lebih tinggi. Sehingga dalam pelaksanaannya sering terjadi kerancuan bahkan bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi yang menyebabkan raperda tersebut tidak dibahas atau bahkan dibatalkan untuk menjadi perda yang berlaku.

¹²⁹ Wawancara dengan Narasumber Ketua Badan Legislasi Daerah Bapak Arif Junaedi, S.E., M.M., pada tanggal 15 November 2019.

BAB IV

Penutup

A. Kesimpulan

1. Pelaksanaan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2019

Pada tahun 2019 Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap telah menetapkan target pembahasan peraturan daerah dalam program legislasi daerah atau Prolegda tahun 2019 sebanyak 25 rancangan peraturan daerah atau Raperda, yang mana 19 Raperda merupakan usulan Pemkab. Cilacap dan 6 Raperda diinisiasi Balegda/Bapemperda DPRD Cilacap. Raperda usulan Pemkab. Cilacap terdiri dari:

1. Penyelenggaraan Waralaba (Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Cilacap): Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53/M-DAG/Per/8/2012 tentang Penyelenggaraan Waralaba;
2. Tata Cara Perizinan dan Pendaftaran Lembaga Kesejahteraan Sosial (Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Cilacap): Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial;
3. Penyelenggaraan Tempat Pengelolaan Sampah Terpadu (Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Cilacap): Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah dan

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 03/PRT/M/2013 tentang Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Persampahan;

4. Kepemudaan (Dinas Pemuda, Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Cilacap): Berkaitan dengan dasar pembangunan pemuda di Kabupaten Cilacap;
5. Perubahan Atas Perda No. 3 Tahun 2013 tentang PDAM Tirtawijaya Kabupaten Cilacap (Bagian Perekonomian Setda Kabupaten Cilacap): Pasal 331 Ayat (1), ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
6. Perubahan Atas Perda No. 9 Tahun 2008 tentang Perusahaan Daerah Percetakan Grafika Indah Kabupaten Cilacap (Bagian Perekonomian Setda Kabupaten Cilacap): Pasal 331 Ayat (1), Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
7. Perubahan Atas Perda No. 10 Tahun 2008 tentang Perusahaan Daerah Kawasan Industri Cilacap (Bagian Perekonomian Setda Kabupaten Cilacap): Pasal 331 Ayat (1), Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
8. Perubahan Atas Perda No. 5 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Cahaya Husada (Bagian Perekonomian Setda Cilacap): Pasal 331 Ayat (1), Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

9. Penanggungjawaban Pelaksanaan APBD TA 2018 (Bagian Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah): Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
10. Perubahan APBD Tahun Anggaran 2019 (Bagian Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah): Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
11. APBD TA 2020 (Bagian Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah): Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
12. Penyelenggaraan dan Pelayanan Peternakan dan Kesehatan Hewan (Dinas Pertanian Kabupaten Cilacap): Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan

Hewan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan;

13. Rencana Pembangunan Industri Kabupaten Cilacap (Dinas Ketenagakerjaan dan Perindustrian Kabupaten Cilacap): Pasal 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian;
14. Perubahan Atas Perda No. 13 Tahun 2013 tentang Jalan (Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Cilacap): Penyesuaian terhadap beberapa ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang kewenangan jalan;
15. Penyelenggaraan Komunikasi dan Informasi di Kabupaten Cilacap (Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Cilacap): Pemecahan Perda Kabupaten Cilacap Nomor 3 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perhubungan;
16. Rencana Induk Tata Kelola Komunikasi dan Informasi di Kabupaten Cilacap (Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Cilacap): Masterplan pengembangan e-Government di Kabupaten Cilacap;
17. Perubahan Atas Perda No. 7 Tahun 2009 tentang Retribusi TPI (Dinas Perikanan Kabupaten Cilacap): Penyesuaian terhadap

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;

18. Pembentukan Kecamatan Kahuripan Kabupaten Cilacap (Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah Kabupaten Cilacap): Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan; dan
19. Penetapan dan Penegakan Batas Wilayah Kelurahan di Kabupaten Cilacap (Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah Kabupaten Cilacap): Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan.

Sedangkan Raperda Usulan/Prakarsa DPRD Kabupaten Cilacap sebanyak 6 judul, yakni:

1. Perlindungan Guru (Bapemperda): Permendikbud Nomor 10 Tahun 2017;
2. Pemanfaatan Lahan Terlantar (Bapemperda): Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar;
3. Penempatan Tenaga Kerja Lokal (Bapemperda): Permenaker Nomor 39 Tahun 2016;
4. Reforma Agraria (Bapemperda): Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018;
5. Surat Izin Usaha Perdagangan/SIUP (Bapemperda): Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 7/M-DAG/PER/2017 tentang

Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 36/M-DAG/PER/2007 tentang Penerbitan SIUP; dan

6. Penyelenggaraan Penerangan Jalan Umum (Bapemperda): Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 27 Tahun 2018 tentang Alat Penerangan Jalan.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2019

A. Faktor Pendukung Penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2019

Pelaksanaan program legislasi daerah Kabupaten Cilacap sudah sesuai amanat peraturan perundang-undangan akan tetapi dalam prosesnya akan tetap dijumpai faktor pendukung yang mempengaruhi pelaksanaan program legislasi daerah tersebut. Faktor pendukung tersebut antara lain:

Pertama yang menjadi faktor pendukung penyusunan prolegda adalah visi dan misi Bupati Kabupaten Cilacap. Bupati dan Wakil Bupati merencanakan visi RPJMD Tahun 2017-2022 merupakan penjabaran periode ketiga RPJPD Kabupaten Cilacap Tahun 2005-2025. Tema pembangunan RPJPD periode ketiga dan keempat menjadi salah satu rujukan kepala daerah dalam menyusun Visi dan Misi Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022. Visi pembangunan Kabupaten Cilacap berdasarkan analisis visi Bupati dan Wakil Bupati

terpilih adalah sebagai berikut: “Cilacap Semakin Sejahtera Secara Merata”. Dengan misi untuk mewujudkan visi diatas maka dirumuskan 5 (lima) misi pembangunan daerah sebagai berikut:

1. Misi Pertama: Meningkatkan layanan pendidikan dan kesehatan rohani dan jasmani, serta kesejahteraan sosial dan keluarga
2. Misi Kedua: Meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang profesional bersifat entrepreneur dan dinamis dengan mengedepankan prinsip Good Governance dan Clean Government
3. Misi Ketiga: Mewujudkan demokratisasi, stabilitas keamanan, ketertiban umum, ketentraman dan perlindungan masyarakat
4. Misi Keempat: Mengembangkan perekonomian yang bertumpu pada potensi lokal dan regional
5. Misi Kelima: Mengembangkan dan membangun infrastruktur wilayah dengan memperhatikan aspek lingkungan hidup dalam pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan

Pesan mendasar visi yang dijabarkan dalam misi-misi pembangunan Kabupaten Cilacap dalam waktu lima tahun kedepan adalah untuk membuat masyarakat semakin sejahtera.

Karena itulah, dalam rangka mewujudkan Visi dan Misi diperlukan semangat baru dalam pelaksanaan pembangunan yang berlandaskan nilai dasar bangsa Indonesia dan masyarakat Kabupaten Cilacap khususnya, yakni pembangunan merata dengan semangat: Bangga Mbangun Desa. Dari semua raperda yang diajukan kedalam prolegda 2019 baik dari pemerintah daerah maupun DPRD semuanya sudah sesuai dengan visi dan misi pembangunan Kabupaten Cilacap berdasarkan analisis visi dan misi Bupati dan Wakil Bupati yaitu “Cilacap Semakin Sejahtera Secara Merata”.

Kedua faktor pendukung lainnya adalah pendanaan, dalam rangka penyusunan prolegda faktor pendanaan juga mempengaruhi kelancaran penyusunan prolegda yang sangat vital. Karena apabila faktor pendanaan tidak mendukung, maka proses penyusunan prolegda juga akan terhambat.

Ketiga fungsi vital OPD dalam rangka penyusunan prolegda di Kabupaten Cilacap adalah bahwa setiap tahun Sekretaris Daerah menyampaikan surat kepada Kepala OPD/Unit Kerja mengenai permintaan usulan perencanaan program pembentukan peraturan daerah. Kepala OPD/Unit Kerja berkewajiban dan bertanggung jawab menyiapkan perencanaan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan OPD/Unit Kerja masing-masing sesuai dengan

tugas dan fungsinya, dan guna meningkatkan kinerja maksimal dari OPD Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap memberikan insentif berupa bonus agar supaya OPD semakin terdorong atau termotivasi dalam menjalankan tugasnya.

B. Faktor Penghambat Penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2019

Pelaksanaan program legislasi daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2019 sudah sesuai amanat Peraturan Perundang-Undangan akan tetapi dalam prosesnya masih menemui kendala-kendala atau penghambat yang mempengaruhi pelaksanaan program legislasi daerah atau prolegda tersebut. Faktor penghambat tersebut antara lain:

1. Kurangnya interaksi dan komunikasi antara Pemerintah Kabupaten Cilacap dengan DPRD menyebabkan penetapan prolegda selama ini tidak berjalan sebagaimana mestinya.
2. Kurangnya kualitas sumber daya manusia yang berkaitan dengan bidang hukum juga menjadi penyebab terhambatnya proses penyusunan prolegda. Padahal dalam pembentukan peraturan daerah diperlukan tenaga-tenaga ahli yang menguasai betul perumusan pembentukan peraturan daerah.
3. Selain itu, faktor lain yang menghambat pelaksanaan prolegda yaitu faktor teknis penyusunan prolegda itu

sendiri, yaitu kurangnya sinkronisasi atau harmonisasi dengan aturan yang lebih tinggi. Sehingga dalam pelaksanaannya sering terjadi kerancuan bahkan bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi yang menyebabkan raperda tersebut tidak dibahas atau bahkan dibatalkan untuk menjadi perda yang berlaku.

B. Saran

Pertama dalam proses penyusunan perda agar terlebih dahulu mencantumkan raperda kedalam prolegda. Tujuannya agar perda yang dihasilkan tersebut telah dibuat secara terkoordinir, terpadu, terarah dan terencana secara sistematis dengan melibatkan seluruh alat kelengkapan baik DPRD maupun Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap serta sesuai dengan skala prioritas yang telah ditetapkan bersama.

Kedua mengevaluasi pelaksanaan prolegda di setiap tahunnya.

Ketiga meningkatkan kualitas tenaga perancang peraturan di daerah.

Keempat pengawasan eksternal maupun internal agar pelaksanaan prolegda berjalan efektif dan supaya ada peningkatan sarana dan dukungan anggaran untuk penyusunan prolegda.

DAFTAR PUSTAKA

C. BUKU

- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Nusa Media.
- Lintje Anna Marpaung, 2018, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Andi, Bandar Lampung.
- Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Grafindo Persada, Depok.
- Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Cora Elly Novianti, 2013, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*, Pusat Kajian Konstitusi, Jember.
- Lukman Santoso, 2015, *Hukum Pemerintah Daerah: Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Yusnani Hasyimzoem, dkk, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Grafindo Persada, Depok.
- Lyman Tower Sargent, 1986, *Ideologi Politik Kontemporer*, Gramedia, Jakarta.
- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV Rajawali, Jakarta.
- Deliar Noer, 1983, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali, Jakarta.
- Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University

Press, Banda Aceh.

Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, 2011, *Legislative Drafting*, Total Media.

Sirajudin, dkk, 2016, *Hukum Administrasi Pemerintah Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Setara Press, Malang.

Tanto Lailam, 2017, *Teori dan Hukum Perundang-undangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Perundang-undangan Yang Baik*, PT Raja Grafindo, Jakarta.

Maria Farida Indarti, 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990, *KBBI*, Balai Pustaka, Jakarta.

Ahmad Yani, 2011, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, Rajawali Press.

Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.

Budi Sudjjono, 2003, *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Mandala Pratama, Jakarta.

Abdurrahman, 1987, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Rajawali Press, Jakarta.

Sri Soemantri Martokusumo, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali Press.

- Bintan R. Saragih, 1988, *Lembaga Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Umum*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Dadang Suwanda dan Chabib Soleh, 2017, *Peran Pengawasan DPRD Terhadap LKPJ dan LPP APBD/LKPD Audit Serta TLHP BPK*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Dadang Suwanda, 2016, *Peningkatan Fungsi DPRD*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, 2011, *Legislative Drafting: Seri Naskah Pembentukan PERDA*, Total Media, Yogyakarta.
- Mahendra Kurniawan, dkk, 2007, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Rajawali Press, Jakarta.
- Sirajudin dan Fatkhurohman Zulkarnain, 2016, *Legislative Drafting: Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang.
- Ahmad Ruslan, 2013, *Teori dan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta.
- Abdul Wahab Khallaf, 1977, *Al-siyasah Al-syar'iyah*, Dar al-Anshar, Kairo.
- Mahmud Hilmi, 1978, *Nizam Al-hukm Al-Islami*, Dar al-Hadi, Kairo.
- Dadang Suwanda dan Akmal Malik Piliang, 2016, *Penguatan*

Pengawasan DPRD Untuk Pemerintahan Daerah Yang Efektif,

PT Remaja Rosda Karya, Bandung.

D. PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, Pasal 1 Ayat (4).

Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pasal 32-38.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pasal 39-41.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pasal 35.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pasal 33 Ayat (3).

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pasal 34 Ayat (2).

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pasal 34 Ayat (3).

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pasal 36 Ayat (1).

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, Pasal 1 Ayat (10) j.o Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pasal 38 dan 40.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pasal 1 Ayat (2).

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18 Ayat (1).

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pasal 1 Angka 1.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pasal 32 Ayat (2).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011, Pasal 8.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011, Pasal 12.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011, Pasal 9-11.

E. JURNAL HUKUM/MAKALAH

Moh. Mahfud. MD, *Politik Hukum Dalam Perda Syariah*, Jurnal
Hukum Edisi No 1 Vol 14 Januari 2007.

Prosiding Hasil Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Tahun
2012/2013.

Makalah Walikota Salatiga, *Pembentukan Perda Berbasis Partisipasi
Dan Transparansi di Kota Salatiga*, Yogyakarta,
4 Februari 2012.

F. MEDIA ELEKTRONIK

Muhammad Askari Utomo, *Urgensi Prolegda Dalam Pembentukan
Perda di Makassar*, terdapat dalam: www.pasca.unhas.ac.id
diakses pada tanggal 10 Oktober 2019.

Website Resmi Pemerintah Kabupaten Cilacap:

<http://jdih.cilacapkab.go.id/jdih/index.php?modul=propemperda&halaman=1&no=&th=&ttg=> diakses pada tanggal 10 Oktober 2019.

Website:

<https://www.jogloabang.com/pustaka/uu-15-2019-perubahan-uu-12-2011-pembentukan-peraturan-perundang-undangan>

diakses pada tanggal 7 November 2019, Pukul 07.00 WIB.

Website: www.google.com/PerspektifInstitut/Prolegda diakses pada
Tanggal 14 Oktober 2019.

Sunarno Danusastro, *Penyusunan Program Legislasi Daerah Yang Partisipatif*, terdapat dalam: <https://media.neliti.com>

Diakses pada tanggal 2 November 2019, Pukul 13.00 WIB.

Rusdianto S, *Prolegda dan Mekanisme Pembentukan Perda*, terdapat dalam: rusdianto.narotama.ac.id

Sadu Wasistiono, *Badan Legislasi Daerah*, dalam:

www.ipdn.ac.id/wakilrektor/wp.../BADAN-LEGISLASI-DAERAH.pdf

diakses pada tanggal 4 November 2019.

Website: <http://cilacapkab.go.id/v3/visi-misi/> diakses pada tanggal 17

Desember 2019, Pukul 11.20 WIB.

G. LAIN-LAIN

Wawancara dengan Narasumber Setda, Bagian Penelaah Perjanjian dan Dokumen Hukum Bapak Dedi Purwanto, S.H.

Pada tanggal 26 Desember 2019.

Wawancara dengan Narasumber Sekretariat DPRD, KaBag Hukum dan Persidangan Bapak David Darmawan P. S.H., M.H dan KaSubBag Hukum dan Perundang-undangan Bapak Eko Prasajo, S.H.

Pada tanggal 15 November 2019.

Wawancara dengan Narasumber Ketua Badan Legislasi Daerah Bapak Arif Junaedi, S.E., M.M.

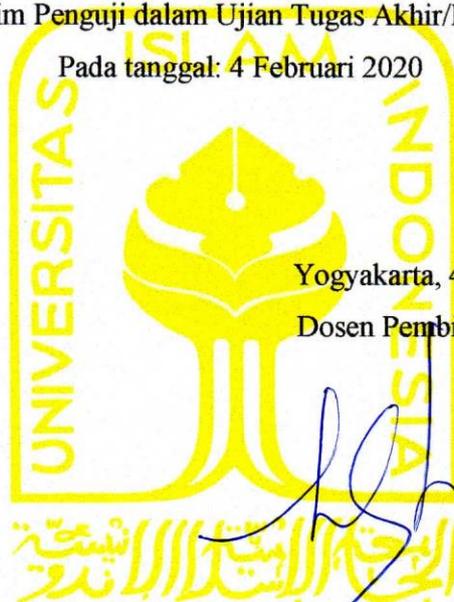
Pada tanggal 15 November 2019.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH TAHUN 2019 (STUDI
TERHADAP PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH
KABUPATEN CILACAP)**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada tanggal: 4 Februari 2020



Yogyakarta, 4 Februari 2020

Dosen Pembimbing Skripsi,

Jamaludin Ghafur S.H.,MH.

NIK: 124100102

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama: Helmi Az Zuhda

NIM: 15410401

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul: **PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH TAHUN 2019 (STUDI TERHADAP PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH KABUPATEN CILACAP)**. Karya Ilmiah ini penulis ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini penulis menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya penulis sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa penulis menjamin karya ilmiah ini benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*".
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ilmiah ini ada pada penulis, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas, penulis sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika penulis terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Penulis juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak dan kewajiban penulis didepan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

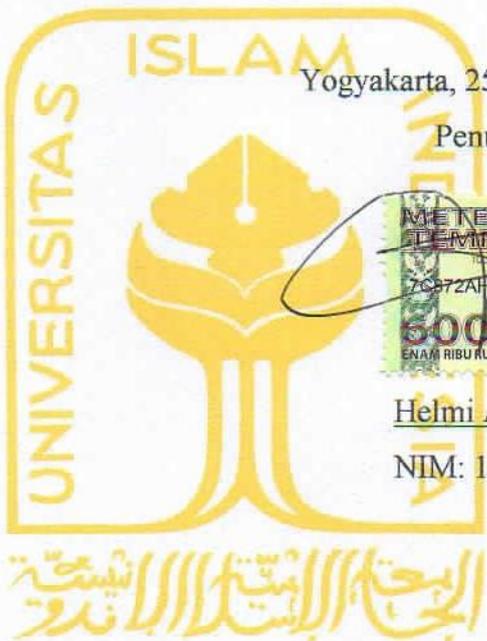
Demikian surat pernyataan ini penulis buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 25 April 2020

Penulis,



Helmi Az Zuhda
NIM: 15410401



SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 30/Perpus/20/H/II/2020

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**
NIK : **931002119**
Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

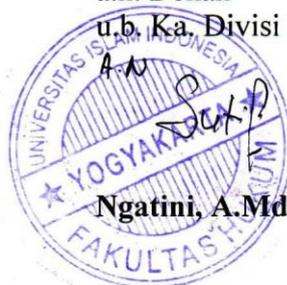
Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Helmi Az Zuhda
No Mahasiswa : 15410401
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : **PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH TAHUN 2019
(STUDI TERHADAP PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI
DAERAH KABUPATEN CILACAP)**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **19.%**
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 6 Februari 2020 M
12 Jumadil-Akhirah 1441 H

a.n. Dekan
u.b. Ka. Divisi Perpustakaan



Ngatini, A.Md.

PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH TAHUN 2019 (STUDI TERHADAP PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH KABUPATEN CILACAP)

by Helmi Az Zuhda

Submission date: 05-Feb-2020 10:32AM (UTC+0700)

Submission ID: 1251747167

File name: BISMILLAH_SKRIPSI_HELMI_NEW.doc (818.5K)

Word count: 19506

Character count: 133597



PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH TAHUN 2019 (STUDI TERHADAP PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH KABUPATEN CILACAP)

ORIGINALITY REPORT

19%

SIMILARITY INDEX

15%

INTERNET SOURCES

6%

PUBLICATIONS

8%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	Submitted to Universitas Islam Indonesia Student Paper	2%
2	law.uii.ac.id Internet Source	2%
3	khairulid.multiply.com Internet Source	2%
4	digilib.uinsby.ac.id Internet Source	2%
5	Submitted to Udayana University Student Paper	2%
6	Luchman Sanjaya. "OPTIMALISASI PENGAWASAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI KABUPATEN SIDOARJO", JKMP (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik), 2015 Publication	1%
7	miya9bhe.wordpress.com Internet Source	1%

