

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah Negara Hukum demikian penegasan Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pengertian sekaligus pemaknaan yang luas dan menyeluruh terhadap sendi-sendi kehidupan ketatanegaraan khususnya pemerintahan negara di negeri ini. Dimana setiap penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Dasar harus dan wajib mematuhi rambu-rambu atau aturan main (*rule of game*) yang ditentukan oleh konstitusi. Hal ini tentu berkaitan erat atau berkorelasi linier dengan pemikiran hukum dari A.V Dicey mengenai konsepsi negara hukum (*rule of law*). Disamping itu, hal yang sama juga pernah dilontarkan oleh F.Julius Stahl dalam konsep teoritiknya mengenai negara hukum. Secara prinsipil sebenarnya kedua teori dimaksud memiliki kesamaan konseptual dalam hal menjelaskan elemen-elemen dasar dari bangunan negara hukum. Elemen dasar yang merupakan unsur-unsur pokok dari negara hukum dijabarkan dalam 4 (empat) prinsipal yaitu:¹

1. Pengakuan dan perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia;
2. Penyelenggaraan negara berdasarkan teori Trias Politika;
3. Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang;
4. Adanya peradilan administrasi negara.

Keempat elemen pokok diatas saling berkaitan dan tidak dapat terpisahkan satu dengan yang lainnya, sehingga untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan suatu tatanan yang tertib dan teratur secara konstitusional yang antara lain di bidang peraturan perundang-undangan. Selama ini terdapat berbagai pengaturan yang berkaitan dengan

¹ Turiman Fachturahman Nur, "Pentingnya PROLEGDA Dan Harmonisasi Materi Muatan PERDA", dalam <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2011/04/pentingnya-prolegda-dan-harmonisasi.html>, diakses 20 Oktober 2011.

pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, mulai dari peraturan warisan kolonial Belanda sampai dengan peraturan yang dibentuk setelah Indonesia merdeka. Namun demikian, ternyata tidak sedikit dijumpai *overlapping* (tumpang tindih), benturan (friksi) bahkan kontradiksi (pertentangan) diantara peraturan tersebut yang berimplikasi pada luntarnya nilai kepastian hukum di tengah-tengah masyarakat. Melihat kondisi seperti ini, maka sudah sepantasnya perlu dibentuk suatu instrumentasi hukum berupa peraturan yang lebih menjamin terlaksanya kepastian hukum sekaligus memberikan kemanfaatan yang seluas-luasnya bagi kesejahteraan rakyat. Pada titik inilah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pelaksanaan amanat Pasal 22 A UUD NRI Tahun 1945 dibentuk dan disahkan pada tanggal 12 Agustus 2011. Sejalan dengan hal tersebut, salah satu prioritas yang harus dilakukan dalam rangka pembangunan hukum nasional adalah melakukan Prolegda.

Prolegda harus dilakukan secara sistemik dan integralistik sejak perencanaan, penyusunan naskah akademik, sampai dengan penyusunan RUU. Urgensitas prolegda ini bertalian erat dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) Bidang Hukum yang menyatakan bahwa *peraturan perundang-undangan yang ada masih banyak yang tumpang tindih, inkonsisten dan bertentangan antara peraturan yang sederajat satu dengan lainnya, antara peraturan tingkat pusat dan daerah, dan antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan di atasnya*. Untuk itu maka pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya dilakukan dengan pendalaman materi, sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain, serta diseminasi untuk membuka akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat.

Aspek perencanaan merupakan salah satu faktor penting, oleh karena itu pula, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dimulai dari perencanaan. Disusun secara berencana, terpadu dan sistematis, serta didukung oleh cara dan metode yang pasti, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang telah menentukan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang

dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional atau biasa disebut “Prolegnas”. Dan untuk perencanaan program pembentukan rancangan Perda dilaksanakan melalui suatu Program Legislasi Daerah atau biasa disebut “Prolegda”.

Pengertian prolegda dapat dilihat pada Pasal 1 angka 10 bahwa program legislasi daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Sementara pada Pasal 39 disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Untuk sistematika dan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan secara mutadis berlaku juga untuk penyusunan perda yang akan disusun. Hal ini sangat penting, agar pembentukan perda dilakukan secara terencana, matang dan adanya penentuan skala prioritas perda, sehingga menghindari pembentukan perda yang biasanya dilakukan secara acak, mendadak dan untuk tujuan sesaat.

Pelaksanaan fungsi legislasi di daerah secara umum dapat dilihat dari bagaimanakah program legislasi di daerah, proses perumusan dan pembahasan kebijakan daerah, produk kebijakan (peraturan daerah) yang telah ditetapkan, dan bagaimanakah peraturan daerah tersebut diimplementasikan. Dilihat dari program legislasi daerah yang seharusnya dimiliki oleh pemerintah di daerah, namun pada kenyataannya tidak semua mempunyai. Menurut S. Soelaso² mengatakan bahwa selama ini DPRD provinsi, kabupaten dan kota tidak mempunyai program legislasi daerah. Ada DPRD dan pemerintah daerah yang tanpa naskah akademik bisa membuat peraturan daerah. Melihat kenyataan masih adanya daerah yang belum mempunyai program legislasi daerah tentunya mengundang keprihatinan tersendiri, karena dengan prolegda ini seharusnya akan tergambar jelas arah kebijakan apa yang akan dihasilkan, perda apa yang akan dibahas atau apa yang akan diatur.

Perkembangan dewasa ini, dalam penyelenggaraan fungsi legislasi di daerah telah terjadi pergeseran yang dulunya pemerintah daerah sesuai peraturan perundang-undangan mempunyai kewenangan membentuk peraturan daerah dengan persetujuan DPRD. Namun

² S. Soelaso dalam Praptanugraha, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah”, at <http://journal.uui.ac.id/index.php/jurnal-fakultas-hukum/article/viewFile/30/1836>, diakses 17 Oktober 2012.

sekarang DPRD yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan daerah yang dibahas bersama dengan kepala daerah. Dengan demikian seharusnya DPRD sebagai lembaga maupun anggota DPRD harus optimal dan produktif melahirkan peraturan daerah yang baik sesuai kepentingan dan harapan masyarakat serta memenuhi rasa keadilan masyarakat. Selain hal tersebut DPRD juga mempunyai bisa menentukan sejauhmanakah partisipasi masyarakat akan dilibatkan dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah, pembentukannya harus melalui tahapan-tahapan tertentu. Demikian pula di Kota Palangkaraya. Program legislasi Kota Palangkaraya telah dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Pemerintah Kota Palangka Raya Tahun 2008 – 2013. Dimana dalam kurun waktu tersebut diharapkan produk legislasi daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pelayanan publik meningkat, sehingga tingkat kepatuhan hukum dapat diwujudkan dengan menurunkan tingkat pelanggaran Perda dari tahun 2007 sampai dengan 2013 masing-masing sebesar 5% per tahun dari pelanggaran Perda.³

Berdasar uraian latar belakang tersebut di atas, penulis merasa tertarik untuk meneliti masalah legislasi, khususnya di Kota Palangkaraya dalam skripsi dengan judul: “PELAKSANAAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH KOTA PALANGKARAYA TAHUN 2012 BERDASARKAN UU NO.32 TAHUN 2004”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana telah dikemukakan di atas, maka dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan Program Legislasi Daerah Kota Palangkaraya tahun 2012 berdasarkan UU No.32 Tahun 2004?

³ Pemerintah Daerah Kota Palangkaraya, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Pemerintah Kota Palangka Raya Tahun 2008 – 2013*, hlm. 70.

2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Palangkaraya dalam pelaksanaan Program Legislasi Daerah Kota Palangkaraya Tahun 2012 berdasarkan UU No.32 Tahun 2004?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menganalisa mengenai pelaksanaan Program Legislasi Daerah Kota Palangkaraya tahun 2012 berdasarkan UU No.32 Tahun 2004.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisa kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Palangkaraya dalam pelaksanaan Program Legislasi Daerah Kota Palangkaraya tahun 2012 berdasarkan UU No.32 Tahun 2004.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Sebagai sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum, khususnya di bidang Hukum Tata Negara.
- b. Untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam tentang proses pelaksanaan Prolegda Palangkaraya tahun 2012 berdasarkan UU No.32 Tahun 2004.
- c. Sebagai bahan pertimbangan bagi pihak-pihak yang terkait dalam hal pelaksanaan prolegda, agar dapat melaksanakan prolegda dapat berjalan lebih baik.

D. Tinjauan Pustaka

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).⁴

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan

⁴ M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi revisi Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 161.

daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: Semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.⁵

Prinsip urusan rumah tangga daerah di atas, beserta kecenderungannya yang makin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbalik dengan pembagian urusan pemerintahan dalam negara federal. Prinsip *residual power* pada negara bagian dalam sistem federal mengalami berbagai modifikasi. *Pertama*, ada negara-negara federal yang sejak semula menentukan secara kategoris urusan pemerintahan negara bagian. Urusan yang selebihnya atau residu menjadi urusan federal. *Kedua*, terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan federal.

Perbedaan kecenderungan atau perbedaan perjalanan arah antara otonomi dan federal di atas menjadi

⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 37.

suatu titik temu persamaan antara sistem negara kesatuan berotonomi dengan sistem negara federal. Dengan demikian, dapat disimpulkan, sepanjang otonomi dapat dijalankan secara wajar dan luas, maka perbedaan antara negara kesatuan yang berotonomi dengan negara federal menjadi suatu perbedaan gradual belaka.⁶

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishuoding*) otonomi daerah yang diadopsi. Istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R.

⁶ *Ibid*, hlm. 38.

Tresna menyebut dengan istilah “kewenangan mengatur rumah tangga”.⁷ Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah”.⁸ Josef Riwu Kaho memberi istilah “sistem”.⁹ Mahfud MD, memakai istilah “asas otonomi”.¹⁰ Meskipun istilah yang dipergunakan berbeda-beda, mereka berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, material, dan menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.

2. Peraturan Daerah

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, ada dua produk hukum yang dapat dibuat oleh suatu daerah, salah satunya adalah Peraturan Daerah. Kewenangan membuat peraturan daerah (Perda), merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh provinsi /kabupaten/kota, serta tugas pembantuan. Perda pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan cirri khas masing-masing daerah. Perda

⁷ R. Tresna dalam M. Laica Marzuki, *Op.cit.*, hlm. 152-154.

⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 26-32.

⁹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah d Negara Republik Indonesia*, Edisi 1, Cetakan 1, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hlm. 15-19.

¹⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, Cet. Pertama, 1998, hlm. 96-98.

yang dibuat oleh satu daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah.¹¹

Perda merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan, pembentukan suatu perda harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, perda yang baik itu adalah yang memuat ketentuan, antara lain:

- a. Memihak kepada rakyat banyak
- b. Menjunjung tinggi hak asasi manusia
- c. Berwawasan lingkungan dan budaya.

Sedangkan tujuan utama dari suatu perda adalah untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat. Dalam proses pembuatan suatu perda, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis. Keterlibatan masyarakat sebaiknya dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rancangan perda. Penggunaan hak masyarakat dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.¹²

Kewenangan membuat peraturan daerah adalah wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya,

¹¹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 131-132.

¹² *Ibid*, hlm. 133.

peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah.¹³ Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD.

Pembentukan suatu peraturan daerah harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya yang terdiri dari kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi yang muatan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Muatan suatu peraturan daerah yang baik harus mengandung asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, keadilan, kesamaan kedudukan hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan keseimbangan dalam proses pembentukan suatu peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan, atau secara tertulis. Keterlibatan masyarakat ini dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rencana peraturan daerah. Proses penetapan suatu peraturan daerah dilakukan dengan penetapan sebagai berikut:

- a. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh DPRD kepada Bupati, disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah.
- b. Penyampaian rancangan peraturan daerah oleh pimpinan DPRD kepada Bupati, dilakukan dalam jangka waktu paling lama tujuh hari, terhitung sejak tanggal persetujuan bersama diberikan.

¹³ *Ibid*, hlm. 131.

- c. Rancangan peraturan daerah ditetapkan Bupati paling lambat sepuluh hari sejak rancangan tersebut mendapat persetujuan bersama.

Peraturan daerah yang sudah ditetapkan atau dinyatakan sah disampaikan kepada pemerintah pusat selambat-lambatnya tujuh hari setelah ditetapkan. Apabila peraturan daerah tersebut ternyata bertentangan dengan kepentingan-kepentingan umum dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat.

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota). Raperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Sedangkan Raperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan bersama tersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi, panitia, alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi, dan dalam rapat paripurna. Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan. Sedangkan tujuan utama dari suatu peraturan daerah adalah untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat. Dalam proses pembuatan suatu peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan maupun secara tertulis. Keterlibatan masyarakat, sebaiknya dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rancangan peraturan daerah. Penggunaan hak masyarakat dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.¹⁴

Keberadaan Peraturan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.¹⁵

Dianutnya desentralisasi dalam sistem pemerintahan daerah dalam organisasi negara tidak berarti ditanggalkannya asas sentralisasi, karena kedua aspek tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu otomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antar organisasi dan bersifat resiprokal.¹⁶

Peraturan Daerah adalah sebagaimana didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Keberadaan Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Disamping terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) Pasal 18 ayat (6), kewenangan pembuatan Perda juga terdapat dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk materi muatan Perda diatur dalam Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi

¹⁴ *Ibid*, hlm. 133.

¹⁵ Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 13.

¹⁶ Soetandyo Wignosubroto, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institut for Local Development, Yayasan Tifa, 2005, hlm. 199.

daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Disamping pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda juga terdapat dalam Pasal 136 ayat (6) sampai dengan ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

- (1) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi...”

Dalam membuat suatu Perda ada batasan-batasan yang diberikan undang-undang terhadap Pemerintah Daerah, batasan pertama adalah soal kewenangan dan yang kedua adalah keberadaan Perda dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia. Batasan kewenangan mencakup dua hal, pertama adalah batasan kewenangan yang dimiliki oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sedangkan yang kedua batasan kewenangan yang dimiliki oleh daerah yaitu Kabuten/ Propinsi.

Untuk yang pertama pengaturannya mengacu kepada Pasal 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada DPRD dan Pemerintah daerah untuk menjalankan kewenangan sebagai berikut:

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sedangkan batasan tentang kewenangan pemerintahan kabupaten dan atau kota sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;

- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya kedua batasan kewenangan setiap Perda yang dilahirkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota haruslah dikeluarkan oleh DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Daerah. Jika ada Perda yang lahir dengan tidak melibatkan salah satunya maka Perda tersebut dianggap batal demi hukum. Demikian pula soal kewenangan pemerintahan, Perda yang dihasilkan tidak boleh melanggar kewenangan Pasal 14 ayat (2). Batasan kewenangan ini juga mengacu kepada jenis kewenangan yang diberikan, apakah dengan kewenangan delegasi (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) atau kewenangan atribusi (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*).

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan yang diberikan oleh Grondwet (Undang-undang Dasar) atau Wet (undang-undang) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan.¹⁷

3. Legislasi

Program legislasi daerah merupakan bagian Program Legislasi Nasional. Menurut Pasal 1 angka 9 berdasarkan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Program Legislasi Nasional (Prolegnas) adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Pengertian ini menunjukkan bahwa prolegnas merupakan instrumen mekanisme perencanaan hukum, yakni para pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah) merencanakan pembangunan materi hukum melalui perundang-undangan melalui suatu program yang terencana, terpadu dan tersistematis. Prolegnas menjadi acuan dalam proses perencanaan penyusunan Undang-Undang secara nasional dan memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan hukum secara keseluruhan. Sedangkan Program Legislasi Daerah (Prolegda) menurut Pasal 1 angka 10 UU No.12 Tahun 2011, adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Prolegnas menjadi acuan dalam proses perencanaan penyusunan Undang-Undang secara nasional dan memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan hukum secara keseluruhan. Prolegnas merupakan potret politik hukum Indonesia yang berisi rencana pembangunan peraturan perundang-undangan dalam periode tertentu. Selain sebagai instrumen mekanisme perencanaan hukum yang menggambarkan sasaran politik hukum secara mendasar, Prolegnas secara isi/materi hukum (legal substance) memuat daftar Rancangan Undang-Undang yang dibentuk selaras dengan tujuan pembangunan nasional yang tidak dapat dilepaskan dari rumusan pencapaian tujuan negara sebagaimana dimuat dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu guna melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; mencerdaskan kehidupan bangsa; memajukan kesejahteraan umum; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dalam tataran konkrit, sasaran politik hukum nasional harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Politik hukum tertinggi terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 yang memuat arah kebijakan hukum yang harus dijalankan sesuai dengan tujuan nasional yang hendak dicapai dan berdasarkan pada Pancasila yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pancasila merupakan nilai-nilai dasar yang menjadi rambu-rambu pembangunan hukum nasional, yang melahirkan empat kaidah penuntun hukum yang harus dipedomani dalam pembangunan hukum. Pertama, hukum yang dapat menjaga integrasi (keutuhan kesatuan) baik ideologi maupun teritori sesuai dengan tujuan nasional. Kedua, hukum nasional harus dibangun secara demokratis dan nomokratis, mengandung partisipasi dan menyerap aspirasi melalui mekanisme yang fair, transparan dan akuntabel. Ketiga, hukum nasional harus mampu menciptakan keadilan

¹⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cet.5, Kanisius, Jakarta, 2002, hlm. 35.

sosial, memperpendek jurang kesenjangan. Keempat, hukum harus menjamin toleransi beragama yang berkeadaban antar pemeluknya.¹⁸

Dari sudut pandang teoritis, suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi 4 (empat) unsur sebagai berikut:¹⁹

- a. Unsur yuridis, artinya bahwa suatu perundang-undangan harus jelas kewenangan pembuatannya, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan keharusan mengikuti tata cara tertentu.
- b. Unsur sosiologis, artinya bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat materi muatannya akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.
- c. Unsur filosofis, artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memperhatikan nilai-nilai yang baik dan ideal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, seperti tentang keadilan, kebenaran, kesejahteraan, dan sebagainya.
- d. Unsur teknik perancangan, artinya bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undangan bahasa hukumnya harus dirumuskan secara jelas, tegas, dan tepat. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan tidak boleh menggunakan rumusan yang tidak jelas, sehingga rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti atau sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit, dan lain-lain.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah yuridis empiris, yaitu suatu cara yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan terlebih dahulu meneliti data sekunder yang ada kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan²⁰, yang berkaitan dengan Pelaksanaan Program Legislasi Daerah Palangkaraya Tahun 2012 Berdasarkan Uu No.12 Tahun 2011.

2. Objek Penelitian

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LPES, Jakarta, 2007, hlm. 48 – 49.

¹⁹ Dahlan Thaib, *Membangun Kualitas Produk Legislasi Nasional dan Daerah*, Proceeding Workshop dan FGD Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional, Bales DPR RI, Jakarta, 21-22 Mei 2008, hlm. 5.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, UI Press, Jakarta, 1984, hlm.52.

Objek penelitian ini adalah Program Legislasi Daerah Palangkaraya Tahun 2012 Berdasarkan UU No.12 Tahun 2011.

3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian dalam penelitian ini adalah”

- a. Sekretaris DPRD Kota Palangkaraya atau yang mewakili
- b. Kabag Hukum Pemerintah Kota Palangkaraya

4. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini mendasarkan pada data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian/subyek penelitian.²¹

b. Data Sekunder

Sedangkan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum²². Menurut Soerjono Soekanto bahan-bahan hukum yang dapat dijadikan obyek dalam studi kepustakaan dikelompokkan menjadi 3 (tiga) golongan) yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yang terdiri dari:²³

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat terdiri dari norma-norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi, yuridprudensi, traktat, antara lain:
 - a) Undang-Undang Dasar 1945.
 - b) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

²¹ *Ibid*, hlm. 51.

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mammudji, *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm. 14.

²³ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1986, hlm. 23.

- c) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
 - d) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku literatur, makalah-makalah, dokumen-dokumen resmi yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti.
 - 3) Bahan hukum tertier, adalah bahan hukum yang dapat menunjang keterangan ataupun data yang terdapat dalam bahan-bahan hukum primer maupun sekunder, seperti Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris.

5. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dan studi perpustakaan. Studi kepustakaan ialah suatu metode yang berupa pengumpulan data, diperoleh dari buku pustaka atau buku bacaan lain yang memiliki hubungan dengan pokok permasalahan, kerangka dan ruang lingkup permasalahan. Pada penelitian lapangan, dilakukan secara langsung di lokasi yang di jadikan objek penelitian sesuai dengan pokok permasalahan yang akan di bahas dalam penulisan ini. Pengumpulan datanya dilakukan dengan cara wawancara. Wawancara dilakukan secara mendalam (*depth interview*) sehingga diharapkan dapat menggali lebih dalam lagi mengenai apa yang diamati dilapangan atau lokasi penelitian.

6. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis sosiologis. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, disebut penelitian karena peraturan perundang-undangan hukum yang merupakan dasar dari topik penelitian ini tidak dikonsepsikan sebagai suatu gejala normatif yang mandiri, melainkan sebagai suatu institusi sosial yang berhubungan dengan institusi sosial lain. Hal ini berarti bahwa pendekatan ini dimaksudkan untuk menjelaskan permasalahan yang diteliti beserta hasil penelitian yang diperoleh dalam hubungannya dengan aspek-aspek hukum, serta lebih lanjut mencoba untuk mencari realitas empirik dalam masyarakat, oleh karena itu penelitian hukum ini disebut penelitian hukum yang sosiologis atau *socio legal research*. Dengan pendekatan ini utamanya yang dipelajari dan diteliti adalah mengenai hukum dalam pelaksanaan (*law in action*)²⁴, dalam hal ini yaitu untuk mengkaji mengenai Program Legislasi Daerah Palangkaraya Tahun 2012 Berdasarkan UU No.12 Tahun 2011.

7. Analisis Data

Data yang terkumpul akan dianalisis menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh diseleksi menurut kualitas dan kebenarannya kemudian dianalisis dengan pasal-pasal perundangan yang sesuai untuk mendapatkan kesimpulan dari hasil penelitian yang selanjutnya disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif.

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 35.