

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan di Indonesia dilakukan sebagai pelaksanaan konstitusi, sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 yang berbunyi: "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...". penyelenggaraan pembangunan tersebut dilakukan oleh pemerintah sebagai wujud pelaksanaan mandat konstitusi, dan untuk melaksanakan mandat konstitusi tersebut maka dibentuk organ-organ pemerintahan mulai dari tingkatan pusat sampai ke daerah.

Pembangunan yang dilaksanakan tersebut untuk mendorong bagaimana tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi itu terwujud. Penyelenggaraan pembangunan meliputi disegala bidang seperti ekonomi, sosial budaya, infrastruktur dan lain sebagainya. Untuk melaksanakan agenda pembangunan tersebut maka disusunlah tahapan-tahapan dalam sebuah sistim perencanaan yang mengakomodir perkembangan atau dinamika masyarakatnya. Selaras dengan hal tersebut maka Ginanjar Kartasasmita memberikan pengertian

bahwa pembangunan adalah sebagai suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana¹. Untuk menggerakkan pembangunan tersebut diperlukan instrumen hukum guna memberikan arah sebagai pedoman bagi pelaksanaannya. Instrumen hukum dalam konteks regulasi adalah peraturan perundang-perundang yang disusun sebagai suatu produk hukum yang dibentuk oleh organ-organ negara yang tercermin dalam susunannya yaitu²:

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

Pancasila ditempatkan sebagai sumber segala sumber hukum dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diletakkan sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya.³ Di dalam bukunya berjudul *Allgemeine Rechtslehre*, Hans Nawiasky menyatakan bahwa suatu norma hukum dinegara manapun tidak saja selalu berlapis dan berjenjang, dimana norma yang dibawah berlaku dan mengacu pada norma diatasnya, sedangkan norma yang lebih tinggi berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi,tetapi juga norma hukum itu berkelompok-kelompok. Kelompok norma hukum itu ialah norma hukum fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), aturan dasar atau

¹ <http://ilearn.unand.ac.id/blog/index.php?entryid=57> diunduh pada tanggal 25 februari 2014

² Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

³ Pasal 2 dan 3 Ayat 1...idem

aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formal gesetzs*), dan aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung und autonome satzung*)⁴.

Pelaksanaan pembangunan tujuannya ada pada kesejahteraan masyarakat, maka produk hukum sebagai landasan pelaksanaan pembangunan dibentuk sebagai instrumen penggerak mencapai tujuan tersebut, menurut Satjipto Rahardjo⁵ hukum adalah suatu institusi yang mengantarkan manusia pada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Titik sentral pembangunan sampai dengan hari ini masih menempatkan warga negara sebagai objek, sehingga pembangunan diharapkan tidak saja menyentuh pada perubahan wujud fisik fasilitas atau infrastruktur yang lebih baik, namun seyogyanya mampu memicu terjadinya perubahan perilaku, sehingga hukum sebagai instrumen penggerak pembangunan mampu menjadi alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Dengan demikian esensi pembangunan harus juga ditujukan bagaimana merubah perilaku rakyat bangsa Indonesia, dari perilaku yang serba terbelakang menuju kearah perilaku yang lebih maju sosial ekonomi, budaya, akhlak serta perilaku yang sejahtera dengan memahami hak dan kewajibannya sebagai warganegara. Dalam konteks ini jelas pembangunan tidak dapat dipisahkan dari kesadaran dan kepatuhan manusia atau masyarakat terhadap nilai-nilai hukum.⁶

⁴ Soimin. *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2010. hlm. 40.

⁵ Satjipto Rahardjo. *Hukum Progresif-sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009.

⁶ <http://www.kantorhukum-lhs.com/1?id=persepsi-hukum-dalam-pembangunan> diunduh pada tanggal 25 Januari 2014

Selaras dengan hal tersebut pembentukan sebuah produk hukum tidak bisa dipisahkan dari tujuan mengapa produk hukum tersebut dibuat atau dibentuk. Pembentukan sebuah produk hukum oleh organ-organ negara yang memiliki kompetensi berdasarkan kewenangannya sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dalam tiap tingkatannya merupakan sebuah produk kebijakan untuk mencapai tujuan tertentu atau sebagai sebuah politik hukum. Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa politik hukum adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat, demikian pula menurut C.F.G Sunaryati Hartono mendefinisikan politik hukum sebagai suatu alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita Bangsa Indonesia.⁷

Pasca reformasi dinamika penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia mengalami perubahan yang cukup signifikan, salah satu hasil reformasi yang penting adalah dengan diterbitkannya perangkat hukum yang menjamin dilaksanakannya otonomi daerah secara nyata dan bertanggung jawab. Perubahan dasar itu antara lain diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian disempurnakan kembali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga praktek sentralisasi pemerintahan yang telah berjalan bertahun-tahun berubah kearah desentralisasi. Desentralisasi dalam teori dan prakteknya lebih

⁷ Soimin. *Op.Cit.* hlm. 13.

memberikan kebebasan dan kemandirian kepada masyarakat daerah di dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan, terutama terhadap kepentingan masyarakat daerah.

Terbitnya undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut sebagai bentuk politik hukum dalam rangka percepatan dan pemerataan pembangunan di daerah. Penyelenggaraan pembangunan saat ini bukan hanya menjadikan masyarakat atau warga negara sebagai objek pembangunan namun dituntut peran sertanya sebagai pelaku pembangunan atau sebagai subjek pembangunan. Sebagai subjek pembangunan masyarakat memiliki ruang yang lebih luas untuk memberikan kontribusi dalam pembangunan sejak saat perencanaan atau yang lebih dikenal dengan pendekatan perencanaan secara partisipatif yang melibatkan seluruh *stakeholder* pemangku kepentingan.

Penyelenggaraan pembangunan baik ditingkatan nasional ataupun di daerah secara substansi memiliki maksud dan tujuan yang sama, yaitu untuk mewujudkan tujuan bernegara seperti yang diamanatkan dalam Alinea ke-4 UUD 1945. Penyelenggaraan pembangunan di daerah membutuhkan instrumen hukum untuk menggerakkan pembangunan di daerah. Instrumen hukum dalam bentuk produk hukum daerah dimaksud adalah sebagai salah satu sarana untuk mencapai tujuan pembangunan di daerah berlandaskan semangat otonomi daerah. Kewenangan daerah yang lebih besar ini menjadi faktor pendorong agar disetiap daerah akan tumbuh prakarsa atau inisiatif dan kreativitas daerah untuk mendayagunakan potensi setempat, dan menjadi semakin responsif terhadap permasalahan-permasalahan yang mereka hadapi. Proses penyelenggaraan pembangunan di

daerah ini dimulai sejak tahap perencanaan yang melibatkan peran aktif semua pemangku kepentingan atau (*Stakeholders*). Proses perencanaan ini memiliki arti yang strategis bagi arah serta capaian pembangunan di daerah setiap tahunnya, dokumen perencanaan ini menjadi pedoman bagi penyelenggaraan pembangunan. Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia⁸.

Penyelenggaraan pemerintah daerah oleh karena itu perlu disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, sebagai harmonisasi kebijakan/politik hukum pemerintahan, maka dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional membagi beberapa kelompok rencana pembangunan. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) untuk periode 20 Tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) untuk periode 5 tahun dimana RPJM tersebut memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif, Rencana kerja pembangunan daerah, selanjutnya disebut RKPD, merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh

⁸ Bab I Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat, dengan mengacu kepada rencana kerja Pemerintah (RKPD)⁹.

Produk hukum daerah yang dibentuk baik yang bersifat penetapan (*beschikking*) ataupun pengaturan (*regerings*), adalah sebagai bentuk produk kebijakan yang dibuat dalam kerangka regulasi untuk mencapai tujuan pembangunan di daerah. Terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengamanatkan tentang bagaimana proses pembentukan produk hukum di daerah dibentuk berdasarkan kebutuhan bagi suatu daerah yang tercermin dalam program legislasi daerah (*prolegda*). Prolegda merupakan potret politik hukum di daerah yang memuat rencana materi dan sekaligus merupakan instrumen pembuatan hukum dalam bentuk kebijakan pemerintah daerah. Dimana prolegda berisi daftar perundang-undangan yang akan dibentuk dalam tiap tahunnya. Penyusunan prolegda ini didasarkan atas perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta aspirasi masyarakat daerah¹⁰.

Kabupaten Way Kanan merupakan salah satu kabupaten muda di Provinsi Lampung yang terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Dati II Way Kanan, Kabupaten Dati II Lampung Timur, dan Kotamadya Dati II Metro. Kabupaten Way Kanan, sebagai salah satu unit pemerintahan daerah, mempunyai Produk Hukum Daerah untuk

⁹ Lihat Pasal 150 ayat 1 sd ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁰ Lihat Pasal 32 sd Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan. Untuk melaksanakan agenda pembangunannya tersebut disusun pula dalam dokumen perencanaan berdasarkan beberapa kelompok rencana pembangunan. Pada tahun 2010 Kabupaten Way Kanan telah melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah secara demokratis. Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat dalam kurun lima tahunan untuk merealisasikan janji-janji politik pada saat kampanye dituangkan dalam sebuah dokumen perencanaan pembangunan daerah yang menjadi visi dan misi kepala daerah yang dijabarkan dalam program-program indikatif yang merupakan implementasi dari visi misi untuk mencapai kondisi yang diharapkan dimasa lima tahun yang akan datang di Kabupaten Way Kanan .

Sebagaimana amanat undang-undang sistem perencanaan pembangunan nasional dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah bahwa arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif yang tercermin dalam dokumen rencana pembangunan daerah.

Kerangka regulasi tersebut salah satunya dalam bentuk Peraturan Daerah, dimana dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pembentukannya meliputi tahapan persiapan, perencanaan, pembentukan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Pembentukan Perda ini memperhatikan visi dan misi kepala daerah dan rencana pembangunan daerah. Pembentukan Perda sebagai produk hukum di daerah dibentuk berdasarkan kebutuhan bagi suatu.

Kedudukan Perda merupakan bentuk implementasi otonomi daerah (*local autonomie*) karena Perda sebagai perangkat dan salah satu produk daerah. Esensi otonomi daerah sebagai bentuk kemandirian (*zelfstan'digheid*) dan bukan suatu kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhan'kelijkheid*).¹¹ Sebagai kerangka regulasi perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam program legislasi daerah (Prolegda).

Sumber penyusunan prolegda ini salah satunya adalah rencana pembangunan daerah. Sehingga produk hukum dalam bentuk Peraturan Daerah yang tertuang dalam program legislasi daerah Kabupaten Way Kanan pada akhirnya merupakan kerangka regulatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersumber dari dokumen perencanaan pembangunan daerah, sehingga diharapkan dalam proses pembentukan prolegda dan perda baik pihak eksekutif dan legislatif merujuk pada rencana pembangunan daerah sehingga produk hukum daerah yang dihasilkan dapat menjadi instrumen penggerak pembangunan di Kabupaten Way Kanan dimana pembentukan Perda pada dasarnya bagian dari kegiatan pembangunan daerah.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, maka peneliti tertarik untuk mengetahui kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Way Kanan dalam pembentukan program legislasi daerah berdasarkan rencana pembangunan daerah dalam bentuk tesis yang berjudul “Hubungan Program Legislasi Daerah Dengan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Way Kanan”.

¹¹ I Gde Pantja Astawa. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Cet 1. Bandung: PT. Alumni. 2009, hlm. 265

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah hubungan program legislasi daerah dengan perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Way Kanan?
- b. Bagaimanakah produk hukum daerah untuk mewujudkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Way Kanan?

2. Ruang Lingkup

Tesis ini termasuk dalam ruang-lingkup bidang Hukum Tata Negara kajian Hukum Peraturan Perundang-Undangan. Untuk membatasi tulisan ini agar tidak meluas, maka ini hanya dibatasi pada hubungan program legislasi daerah dengan perencanaan pembangunan daerah dan produk hukum daerah untuk mewujudkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Way Kanan.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Menganalisis kebijakan pembentukan program legislasi daerah dalam kaitannya dengan perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Way Kanan.
- b. Menganalisis produk hukum daerah apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Way Kanan

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian adalah sebagai berikut:

a. Secara Teoretis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam menambah pengetahuan ilmu hukum, khususnya tata negara yang berkaitan dengan kebijakan Program Legislasi Daerah dan Perencanaan Pembangunan Daerah, meliputi Proses penyusunan prolegda di Kabupaten Way Kanan dan perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Way Kanan.

b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan berguna:

- 1) Sebagai upaya perluasan pengetahuan bagi peneliti dan dapat menjadi sumber informasi bagi pembaca untuk dapat mengetahui penyusunan program legislasi daerah berkaitan hubungannya dengan perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Way Kanan.
- 2) Sebagai tambahan bahan atau masukan bagi pengambil kebijakan dalam pembentukan program legislasi daerah dan peraturan daerah di Kabupaten Way Kanan.

D. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

a. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*) merupakan bagian dari Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan yang berhubungan dengan ilmu politik dan

sosiologi.¹² Ilmu pengetahuan perundang-undangan secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu:

- 1) Teori Perundang-undangan, yang berorientasi pada mencari kejelasan makna atau pengertian-pengertian (*begripsvorming* dan *begripsverheldering*), dan bersifat kognitif (*erklarungsorientiert*).
- 2) Ilmu Perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif (*handlungsorientiert*).¹³

Kata perundang-undangan diartikan sebagai yang bertalian dengan undang-undang atau seluk-beluk undang-undang. Kata undang-undang diartikan ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan negara yang di buat oleh pemerintah (menteri, badan eksekutif, dsb) disahkan oleh parlemen (dewan perwakilan rakyat, badan legislatif, dsb) ditandatangani oleh kepala negara (presiden, kepala pemerintah, raja) dan mempunyai kekuatan yang mengikat.

Menurut A. Hamid, S.A. yang mengutip Kamus Hukum S.J. Fockema Andreae istilah perundang-undangan (*wetgeving*) diartikan sebagai berikut: 1) Proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah; 2) Segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan baik tingkat pusat dan tingkat daerah.¹⁴ Istilah *Wet'telijke Regeling* diartikan sebagai peraturan-peraturan yang bersifat perundang-undangan. Menurut N.A.S Natabaya, mendefinisikan peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan

¹² Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-Undangan 1 (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Cet 5. Yogyakarta; Kanasius, 2007. hlm.8

¹³ *Ibid*

¹⁴ S.J. Fockema Andreae, 1948. *Rechtsgeleerd handwoordenboek*, Groningen/Batavia: J.B. Wolters dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007. *Ilmu.....Op.Cit*, hlm 10

aturan tertulis yang di buat oleh pejabat/lembaga negara pusat dan daerah yang berwenang untuk itu yang isinya mengikat secara umum.¹⁵

Peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari hukum tertulis dan merupakan bagian dari sistem hukum maka pengertian sistem peraturan perundang-undangan Indonesia adalah suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh-mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya yang terdiri atas: asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hierarki, fungsi, materi muatan, pengundangan, penyebarluasan, penegakan, dan pengujian yang semuanya dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD 1945.¹⁶

Menurut Bagir Manan,¹⁷ peranan peraturan perundang-undangan terjadi karena beberapa hal:

- 1) Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali, mudah diketemukan kembali dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis bentuk, jenis dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya.¹⁸
- 2) Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum lebih jelas nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.¹⁹
- 3) Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya.²⁰
- 4) Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara yang sedang membangun sistem hukum baru sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.²¹

¹⁵ H.A.S. Natabaya. *Sistem Peraturan Perundang-Perundangan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. 17

¹⁶ *Ibid*, hlm 18

¹⁷ Bagir Manan. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill. 1992, hlm. 8.

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ *Ibid*

²⁰ *Ibid*

²¹ *Ibid*

M. Solly Lubis mengatakan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan negara.²² Peraturan negara adalah peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu.²³ Menurut Maria Farida Indrati S, ilmu perundang-undangan mencakup pembahasan tentang proses pembentukan atau perbuatan membentuk peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan negara, baik di Pusat maupun di Daerah.²⁴ Peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, yang bersifat atau mengikat secara umum.²⁵

Satjipto Rahardjo mengatakan suatu peraturan perundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:²⁶

- 1) Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
- 2) Bersifat universal yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.

Menurut Pasal 1 angka (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah:

- 1) Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

²² M. Solly Lubis. *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Bandung: CV Mandar Maju. 1989, hlm 1.

²³ *Ibid*, hlm 1-2.

²⁴ Maria Farida Indriarti S, 2007, *Op.Cit.* hlm 13.

²⁵ I Gde Pantja Astawa, Suprin Na'a. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*. Bandung: PT Alumni. 2008, hlm. 18.

²⁶ *Ibid*, hlm 61.

- 2) 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.

Teori perundang-undangan merupakan teori yang mempelajari pembuatan peraturan perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang melalui mekanisme yang telah ditentukan.

b. Teori Kebijakan Publik

Salah satu definisi mengenai kebijakan diberikan oleh Robert Eystone, ia mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Konsep yang ditawarkan Eystone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal²⁷.

Dikatakan sebagai kebijakan publik karena kepentingan yang dilayani, disini adalah kepentingan-kepentingan publik yang dinamakan *public interest*. Maka yang aktif dan bekerja dalam hal ini ada beberapa lembaga publik yang dinamakan *public institutions*. Oleh karena itu untuk keberhasilan dan penyelenggaraan pelayanan kepentingan umum ini harus ada *management*

²⁷ Budi Winarno. *Kebijakan Publik (Teori, Proses dan Studi Kasus)*. Yogyakarta; CAPS. 2012, hlm. 20.

(pengelolaan) yang dijalankan lembaga-lembaga atau jabatan resmi, secara tersistem dan terarah. Management yang dilakukan oleh jabatan-jabatan resmi itu disebut *Public Management*. Management ini bertujuan melakukan pelayanan terhadap masyarakat itu disebut *public service*. Istilah publik menunjukkan sifat-sifat yang umum dan berarti bukan masalah-masalah pribadi (individual/privat). Harus dibedakan antara *state office* atau *public office* (kantor/jabatan pemerintah) yang berbeda dengan *private office* (kantor swasta). Di dalam rangka kegiatan dan tugas-tugas pemerintahan itu kepentingan yang dihadapi dan ditanggulangi adalah kepentingan-kepentingan masyarakat yakni *public interest*²⁸.

Beberapa definisi kebijakan publik ditemukan bermacam-macam definisi untuk menjelaskan pengertian “kebijakan”.²⁹

- 1) Thomas R.Dye: Menyebut kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk menentukan langkah untuk “berbuat” atau “tidak berbuat” (*to do or not to do*). Definisi Thomas ini kata Said Zainal Abidin adalah hasil gabungan dari definisi yang dibuat David Easton Lasswell dan Kaplaen, dan dari Carl Friedrich.³⁰
- 2) Carl J Friedrich: Kebijakan adalah serangkaian konsep tindakan yang diusulkan oleh seorang atau sekelompok orang atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan peluang, terhadap pelaksanaan usulan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Carl Friedrich merinci apa-apa yang pokok dalam suatu kebijakan yaitu adanya: a) tujuan (*goal*), b) sasaran (*objectives*) dan c) kehendak (*purpose*).³¹
- 3) Amara Raksataya³²: Menurut Amara kebijakan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Ada 3 unsur dalam kebijakan menurut Amara:
 - (1) Identifikasi tujuan yang akan dicapai
 - (2) Strategi untuk mencapainya (apa yang dimaksud dengan strategi?)
 - (3) Penyediaan berbagai input atau masukan yang memungkinkan pelaksanaannya.

²⁸ M.Solly Lubis. *Kebijakan Publik*. Bandung, Mandar Maju, 2007, hlm.1.

²⁹ *Ibid*, hlm. 6

³⁰ *Ibid*

³¹ *Ibid*

³² *Ibid*

- 4) James Anderson³³: Kebijakan negara (*state policy*) adalah kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga pejabat pemerintah dengan ciri-ciri khas sebagai berikut:
 - (1) Kebijakan itu mempunyai tujuan
 - (2) Kebijakan itu berisi pula tindakan
 - (3) Kebijakan itu ada tindakan yang nyata bukan sekedar harapan.
 - (4) Kebijakan itu mungkin positif dan mungkin negatif
 - (5) Kebijakan itu selalu dituangkan pada sesuatu peraturan yang otoritatif.
- 5) Lasswell dan Kaplan: melihat kebijakan itu sebagai “sarana” untuk mencapai “tujuan”.Kebijakan itu tertuang dalam “program”yang diarahkan kepada pencapaian “tujuan”, “nilai”, dan “praktek”(a *projected program of goals, values, and practices*)³⁴
- 6) Hugh Heglo: kata said, menyebutkan kebijakan sebagai suatu tindakan yang bermaksud mencapai tujuan (*goal,end*) tertentu (*a course of action intended to accomplish some end*)³⁵

Rumusan cakupan *publik policy* (kebijakan publik) adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat. Jika suatu pemerintah negara melakukan pelayanan dengan berorientasi kepada *public interest* atau *public needs* maka yang harus dipikirkan oleh pemerintah itu ialah *How to serve the public*, sehingga pemerintah itu bertindak sebagai *public servant* (pelayanan masyarakat) yang menyelenggarakan *public service* (layanan publik).³⁶

c. Teori Desentralisasi

Pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi.³⁷ Kata Desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “*de*” yang artinya lepas dan “*centrum*” artinya pusat. Berarti desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Desentralisasi³⁸

³³ *Ibid*, hlm. 9.

³⁴ *Ibid*

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Ibid*

³⁷ Hanif Nurcholis. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia. 2005, hlm. 7.

³⁸ Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Indonesia. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka. 1997, hlm. 227.

adalah tata pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah atau desentralisasi adalah penyerahan sebagian wewenang pimpinan kepada bawahan (atau pusat kepada cabang dsb). Sarundajang³⁹ mendefinisikan desentralisasi sebagai berikut:

“Desentralisasi adalah suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan yang merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi”.

Menurut Sarundajang,⁴⁰ mengatakan terdapat empat bentuk desentralisasi adalah; *pertama*, desentralisasi menyeluruh (*comprehensive local government system*), adalah sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh dalam hal pelayanan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam (*multi purpose local authorities*), *kedua*, sistem kemitraan (*partnership system*), adalah beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dari beberapa jenis yang lain dilaksanakan oleh aparat daerah, *ketiga*, sistem ganda (*dual system*), adalah pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat di daerah, *keempat*, sistem administrasi terpadu (*integrated administrative system*) adalah aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat koordinator. Fokus perhatian dalam studi tentang pemerintahan daerah (Pemda) adalah asas otonomi dan pelaksanaan desentralisasi dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tentang hal ini. Yamin menulis bahwa: “Susunan tata negara

³⁹ Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan. 1999, hlm. 45.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 54.

yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuatan pemerintahan pada bagian pusat sendiri dan pula membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dengan daerah. Asas demokrasi dari desentralisasi tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan asas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan”⁴¹

Apa yang dikatakan Yamin memberi kesimpulan bahwa otonomi daerah dan desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi. Jauh sebelum Indonesia merdeka, Hatta juga mengatakan hal yang sama ketika menulis” Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri melainkan juga pada tiap tempat, di kota, desa dan di daerah.....Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* Menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi...keadaan seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlain-lainan”⁴². Otonomi haruslah menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis. Artinya di negara demokrasi dituntut adanya pemerintah daerah yang memperoleh hak otonomi. Adanya pemerintah daerah yang demikian juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi, yakni kebebasan.⁴³

Berdasarkan pandangan tersebut, dapat disimpulkan ada tiga faktor yang memperlihatkan kaitan erat antara desentralisasi dengan demokrasi, yaitu:⁴⁴

⁴¹ Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta, Raja Grafindo Persada. 2009, hlm. 92.

⁴² *Ibid*

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 93

- 1) Untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*).
- 2) Untuk menumbuhkan kebiasaan rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang bersangkutan langsung dengan mereka. Memberi kesempatan bagi masyarakat untuk memutuskan sendiri kepentingan-kepentingannya merupakan hal yang sangat esensial di dalam suatu masyarakat yang demokratis.
- 3) Untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda.

Bagir Manan mencatat juga pendapat Kelsen yang menyatakan, kerakyatan itu bisa juga ada di dalam negara yang pemerintahannya sentralistis, tetapi adanya desentralisasi lebih demokratis daripada sentralisasi.⁴⁵ Adanya desentralisasi dapat dilihat sebagai bagian perwujudan negara hukum, sebab di dalam prinsip ini terkandung maksud pembatasan kekuasaan terhadap pemerintah pusat. Adanya pembatasan itu merupakan salah satu ciri negara hukum. Di antara ciri negara hukum klasik terdapat tiga hal yang berkaitan dengan pembatasan kekuasaan, yakni, (1) Adanya UUD sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya, (2) Adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, (3) adanya pemencaran kekuasaan negara/pemerintah.⁴⁶

Asas desentralisasi merupakan salah satu cara pembatasan kekuasaan yang dengan demikian berarti merupakan salah satu cara menegakkan negara hukum.⁴⁷ Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan, sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban itu sendiri ada dua unsur: Pertama, pemberian tugas dalam arti melaksanakannya.

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 94.

Kedua, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu. Dengan demikian, pemberian otonomi mempunyai sifat mendorong atau memberi stimulasi untuk berusaha mengembangkan kemampuan sendiri yang dapat membangkitkan otonomitas dan mempertinggi rasa harga diri dalam arti yang sebaik-baiknya.⁴⁸

Hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah pada umumnya berdasarkan atas tiga asas yaitu, asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas pembantuan. Dalam asas desentralisasi ada penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik yang menyangkut *policy*, perencanaan, dan biaya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakan.⁴⁹

Asas pembantuan berarti keikutsertaan, pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah itu, dalam arti bahwa organisasi pemerintah setempat (daerah) memperoleh tugas dan kewenangan untuk membantuk melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat.⁵⁰

Walaupun demikian, menurut Devas, pengertian dan penafsiran terhadap desentralisasi ternyata sangat beragam, dan pendekatan terhadap desentralisasi pun sangat bervariasi dari negara yang satu ke negara yang lain. Tetapi, secara umum definisi dan ruang lingkup desentralisasi selama ini banyak diacu adalah pendapat Rondinelli dan Bank Dunia, bahwa desentralisasi adalah transfer kewenangan dan

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 95.

⁴⁹ *Ibid*.

⁵⁰ *Ibid*

tanggungjawab fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, lembaga semi-pemerintah, maupun kepada swasta. Sebagai pembanding, baik juga mengacu pendapat Turner dan Hulme yang berpendapat bahwa desentralisasi di dalam sebuah negara mencakup pelimpahan kewenangan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat, dari pejabat atau lembaga pemerintahan di tingkat pusat kepada pejabat atau lembaga pemerintahan yang lebih dekat kepada masyarakat yang harus dilayani. Desentralisasi merupakan alat mencapai tujuan pemberian pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan yang lebih demokratis.⁵¹ Dengan demikian maka Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵²

d. Teori Pembangunan

Pembangunan merupakan suatu upaya untuk pemenuhan kebutuhan dasar manusia, baik secara individual maupun kelompok, dengan cara-cara yang tidak menimbulkan kerusakan, baik terhadap kehidupan sosial maupun lingkungan sosial (Johan Galtung).⁵³

Pembangunan merupakan suatu proses perubahan sosial berencana, karena meliputi berbagai dimensi untuk mengusahakan kemajuan dalam kesejahteraan ekonomi, modernisasi, pembangunan bangsa, wawasan lingkungan

⁵¹ Oswar Mungkasa; Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia: Konsep, Pencapaian dan Agenda Kedepan

⁵² Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

⁵³ <http://ilearn.unand.ac.id/blog/index.php?entryid=57> diunduh tanggal 27 februari 2014

san bahkan peningkatan kualitas manusia untuk memperbaiki kualitas hidupnya (Bintiro Tjokroamidjojo).⁵⁴

Pembangunan dapat diartikan sebagai suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi (Nugroho dan Rochmin Dahuri).⁵⁵

Mengenai pengertian pembangunan, para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam seperti halnya perencanaan. Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah yang satu dengan daerah lainnya, Negara satu dengan Negara lain. Namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan (Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah).⁵⁶

Siagian memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai “Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)”. Sedangkan Ginanjar Kartasasmita memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu sebagai “suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”.

⁵⁴ *Ibid*

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ *Ibid*

Menurut Deddy T. Tikson bahwa pembangunan nasional dapat pula diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Transformasi dalam struktur ekonomi, misalnya, dapat dilihat melalui peningkatan atau pertumbuhan produksi yang cepat di sektor industri dan jasa, sehingga kontribusinya terhadap pendapatan nasional semakin besar. Sebaliknya, kontribusi sektor pertanian akan menjadi semakin kecil dan berbanding terbalik dengan pertumbuhan industrialisasi dan modernisasi ekonomi. Transformasi sosial dapat dilihat melalui pendistribusian kemakmuran melalui pemerataan memperoleh akses terhadap sumber daya sosial-ekonomi, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, air bersih, fasilitas rekreasi, dan partisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik. Sedangkan transformasi budaya sering dikaitkan, antara lain, dengan bangkitnya semangat kebangsaan dan nasionalisme, disamping adanya perubahan nilai dan norma yang dianut masyarakat, seperti perubahan dan spiritualisme ke materialisme/sekularisme. Pergeseran dari penilaian yang tinggi kepada penguasaan materi, dari kelembagaan tradisional menjadi organisasi modern dan rasional.⁵⁷

Pembangunan Nasional secara umum adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.⁵⁸ Kemudian yang dimaksud Pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan

pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing, maupun peningkatan indeks pembangunan manusia.⁵⁹

2. Konseptual

Konseptual adalah susunan berbagai konsep yang menjadi fokus pengamatan dalam melaksanakan penelitian.⁶⁰ Sesuai dengan defenisi tersebut maka peneliti akan memberikan pembatasan terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

a. Legislasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Legislasi⁶¹ adalah pembuatan undang-undang, dan Daerah⁶² adalah lingkungan pemerintah.

b. Prolegda (Program Legislasi Daerah)

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.⁶³

Secara operasional, Prolegda memuat daftar Rancangan Perda yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem

⁵⁹ Pasal 1 ayat (2) PP Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

⁶⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Rineka Cipta, 1983, hlm. 4.

⁶¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1990, hlm. 508.

⁶² *Ibid*, hlm. 178.

⁶³ Pasal 1 Ayat (10) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan.

peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁶⁴

c. Peraturan Daerah

Peraturan daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Perda merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.⁶⁵

d. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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 1945.⁶⁶ Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.⁶⁷ Pemerintah daerah yang dimaksud adalah Bupati Way Kanan dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Way Kanan .

⁶⁴ Mahendra, Oka AA, *Mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*. Makalah disajikan pada acara Seminar Sehari Pansus DPRD Provinsi Jawa Timur Mengenai Tata Cara dan Pengelolaan Prolegda di Jakarta, pada tanggal 6 Juni 2006, hlm 5.

⁶⁵ Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.

⁶⁶ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

⁶⁷ Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

e. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.⁶⁸

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dimaksud adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Way Kanan.

f. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.⁶⁹ Pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam tesis adalah proses pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Way Kanan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

g. Peraturan Perundang-undangan

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.⁷⁰ Pembahasan dalam tesis tidak dibatasi hanya pada peraturan yang terdapat dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, tetapi peraturan tertulis lain yang dibentuk oleh lembaga negara seperti Permendagri dan Peraturan Daerah.

⁶⁸ Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

⁶⁹ Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

⁷⁰ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

h. Perencanaan

Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.⁷¹

i. Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing, maupun peningkatan indeks pembangunan manusia.⁷²

j. Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan di dalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu⁷³.

⁷¹ Bab I Pasal 1 angka 1 PP Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

⁷² Bab I Pasal 1 angka 2 *ibid*

⁷³ Bab I Pasal 1 Angka 3 *ibid*

E. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan penelitian ini nantinya adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini, berisikan latar belakang masalah, permasalahan dan ruang lingkup, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka pemikiran dan konseptual, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini berisikan kajian-kajian teori terkait dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini, antara lain terkait dengan Program Legislasi Daerah dan Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Way Kanan.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan metode penelitian yang dilakukan untuk menjawab permasalahan yang ada, yaitu berupa pendekatan masalah, jenis dan sumber data, prosedur pengumpulan data, serta analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisikan uraian atau pembahasan tentang hasil penelitian terhadap permasalahan yang ada, yaitu mengenai harmonisasi Program Legislasi Daerah dengan Perencanaan Pembangunan Daerah.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini, merupakan bab terakhir adalah bab yang berisikan kesimpulan dari hasil penelitian dan saran.