

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH INISIATIF DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI LAMPUNG TAHUN
2020-2023**

(Skripsi)

OLEH:

**DEDEK IRVANSYAH
NPM 1912011351**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2024**

ABSTRAK

PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH INISIATIF DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI LAMPUNG TAHUN 2020-2023

Oleh

Dedek Irvansyah

DPRD sebagai pemangku suara masyarakat daerah memiliki andil yang kuat dalam menyokong pembangunan legislasi daerah. Sehingga produk hukum bentukan dari DPRD berperan penting dalam konteks pembangunan legislasi yang mensejahterakan. Perda sebagai produk hukum DPRD berperan sebagai penampung kondisi dan kekhasan daerah serta sebagai *local wisdom* Masyarakat. Penelitian ini dilakukan dengan capaian pembentukan peraturan daerah inisiatif DPRD terkhusus DPRD Provinsi Lampung Tahun 2020-2023 beserta hambatan pembentukannya.

Penelitian ini menggunakan metode normatif empiris dengan berpegang pada aspek peraturan perundang-undangan dan data lapangan. Penelitian ini bersumber pada ketentuan peraturan perundang-undangan diatas peraturan daerah. Kemudian penelitian ini juga menggunakan data Keputusan DPRD Lampung mengenai Propemperda tahun 2020-2023.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa capaian Perda Inisiatif DPRD secara kumulatif dalam kurun waktu 4 Tahun berturut-turut hanya 58, 69 % dengan perbandingan antara 46 usulan dengan 27 perda yang sah. Kurang maksimalnya capaian tersebut dikarenakan ada beberapa hambatan seperti norma judul yang termuat dalam Propemperda kurang sesuai kewenangan, adanya dinamika peraturan perundang-undangan diatas perda yang terlampau cepat, adanya dinamika pelaksanaan pembahasan yang mengubah judul perda dan kedudukan kementerian hukum dan hak asasi manusia yang dirasa kurang tepat saat penyempurnaan perda, dan terakhir adanya jangka waktu pemrosesan nomor perda dalam kementerian yang berwenang.

Kata kunci: Peraturan Daerah, DPRD, Capaian

ABSTRACT

THE LEGISLATIVE PROCESS OF REGIONAL REGULATIONS INITIATED BY THE LAMPUNG REGIONAL PEOPLE'S REPRESENTATIVE COUNCIL, 2020-2023

By

Dedek Irvansyah

The Regional People's Representative Council (RPRC), as the voice of the local community, plays a significant role in supporting the development of regional legislation. Consequently, the legal products formed by the RPRC is essential in shaping legislative development that aims to promote prosperity. Regional regulations, as legal products of the RPRC, serve to accommodate local conditions and characteristics, as well as embody the local wisdom of the community. This study examines the achievements in the formation of RPRC-initiated regional regulations, specifically focusing on the Lampung Provincial RPRC from 2020 to 2023, as well as the obstacles encountered in the process.

This research employs an empirical normative approach, which underlying in the legal framework and field data. The study is based on statutory provisions above regional regulations and utilizes data from the Lampung Provincial RPRC's decisions regarding the 2020-2023 Regional Legislation Program.

The research result indicate that the cumulative achievement of RPRC-initiated local regulation over four consecutive years is only 58.69%, with a comparison of 46 proposals to 27 enacted regulations. This suboptimal outcome is attributed to several barriers, such as the misalignment of titles in the Regional Legislation Program with RPRC's authority, rapid changes in higher-level legislation, the dynamic process of discussions that alters the titles and content of the regulations, the perceived inappropriate role of the Ministry of Law and Human Rights in harmonizing the regulations, and the prolonged processing time for registration numbering by the authorized ministry.

Keyword: Regional Regulations, Regional People's Representatives Council, Outcomes.

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH INISIATIF DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI LAMPUNG TAHUN
2020-2023**

Oleh:

DEDEK IRVANSYAH

Skripsi

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM**

Pada

**Bagian Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2024**

Judul Skripsi : **PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
INISIATIF DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH PROVINSI
LAMPUNG TAHUN 2020-2023**

Nama Mahasiswa : **Dedek Irvansyah**

Nomor Pokok Mahasiswa : 1912011351

Bagian : **Hukum Tata Negara**

Fakultas : **Hukum**



1. Komisi Pembimbing

Prof. Rudy, S.H., LL.M., LL.D.
NIP. 19810104 200312 1 001

Siti Khoiriah, S.H.I., M.H.
NIP. 198206132015042002

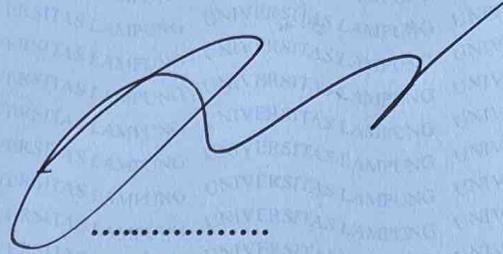
2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.
NIP. 19800102 200604 1 002

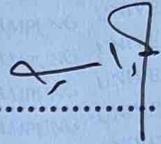
MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : Prof. Rudy, S.H., LL.M., LL.D.

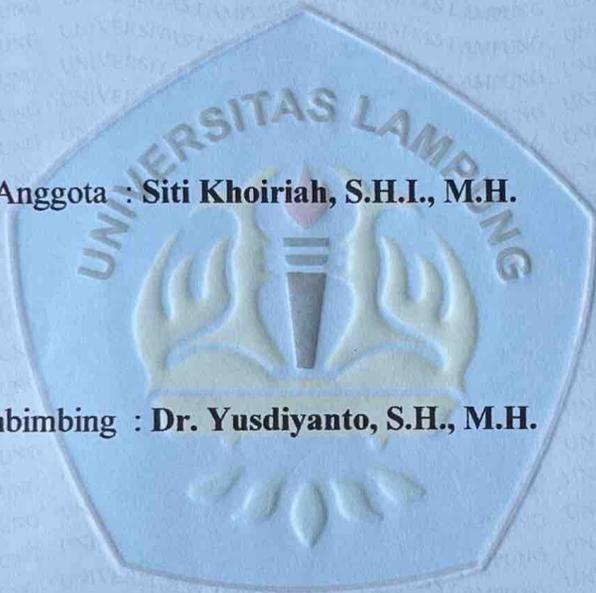
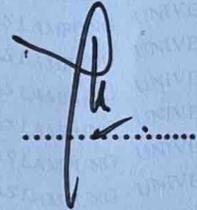


Sekretaris/Anggota : Siti Khoiriah, S.H.I., M.H.



Penguji

Bukan Pembimbing : Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.



2. Dekan Fakultas Hukum



Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S.
NIP. 496412181988031002

Tanggal Lulus Ujian Skripsi: 9 Oktober 2024

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dedek Irvansyah

NPM : 1912011351

Bagian : Hukum Tata Negara

Fakultas Hukum : Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi saya yang berjudul: “ **Pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Lampung Tahun 2020-2023**” adalah benar-benar hasil karya saya sendiri dan bukan hasil plagiat sebagaimana telah diatur dalam Pasal 27 Peraturan Akademik Universitas Lampung dengan Surat Keputusan Rektor Nomor 3187/H26/DT/2010.

Bandar Lampung, 9 Oktober 2024



Dedek Irvansyah
NPM. 1912011351

RIWAYAT HIDUP



Penulis Bernama lengkap Dedek Irvansyah. Penulis lahir di Sragen, Jawa tengah, pada tanggal 22 Desember 1999. Penulis merupakan anak pertama dari tiga bersaudara dari pasangan Bapak Mujiono dan Ibu Intan Prisma Sari. Penulis menempuh pendidikan dari SDN Jambanan 1 tahun 2007-2013, SMP N 6 Sragen pada tahun 2013- 2015, dan SMK N 2 Sragen pada tahun 2015-2018 pada jurusan Teknik Komputer dan Jaringan di kabupaten Sragen. 3 Jenjang sekolah penulis lalui dengan “biasa-biasa saja” dibarengi tanpa prestasi apapun. Kehidupan sekolah yang sangat biasa dan pada umumnya.

Setelah lulus, penulis tidak langsung mendaftar kuliah dan menjadi mahasiswa, namun bekerja penuh waktu sebagai “anak kantin” di Selat Sunda selama setahun penuh. Perjuangan sebagai seorang lulusan SMK Teknik yang bekerja tidak sesuai dengan jurusan menjadi sebuah batu besar yang menghantui penulis. Batu yang menutupi jalan dan penghilatan penulis terhadap luasnya dunia. Hingga pada tahun 2019 penulis memilih memindahkan batu besar tersebut dan memutuskan mendaki gunung yang lebih tinggi, gunung perkuliahan.

Pada tahun 2019 penulis menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung dengan tidak tanpa hambatan, tentu dengan lika-liku ekonomi dan sosialnya. Perjalanan penulis dimulai dari *milestone* pertama ketika mencemplungkan diri dalam anggota debat UKM-F Mahkamah kala itu. Seorang “nerd” yang tidak tahu cara bersosialisasi dan berargumen melompat ke jurang debat yang penuh dengan perseteruan ide dan pendapat.

Kemudian 2020 ketika COVID-19 masuk ke Indonesia, adalah tahun yang sulit dan penuh ketidakpastian. Tahun yang sama saat penulis bergabung bersama Pusat Studi Hukum dan Pembangunan Fakultas Hukum Universitas Lampung. Sebuah tahun pembuka kacamata penulis dari yang sekedar “mahasiswa biasa”

menjadi mahasiswa “luar biasa”. Tahun yang sama saat penulis melepas gelar “biasa-biasa saja” yang tersematkan sejak lahir.

Tahun 2020 hingga 2023 juga tahun aktif penulis dalam keikutsertaan kegiatan-kegiatan di universitas, penulis bergabung dengan dan mengepalai Amnesty International Indonesia cabang Unila pada tahun 2020, kemudian bergabung bersama Tim Percepatan Regulasi Universitas Lampung Tahun 2021 hingga 2023, serta membantu dan ikut serta dalam penelitian dan pengabdian Dosen Universitas Lampung baik jurusan hukum maupun non-hukum.

MOTO

“You’re not lost. You’re just early in the process”
(Gary Vaynerchuk)

“Siapakah kamu, jika tubuh hanyalah tempat sampah dari makanan yang kamu makan dan jika pikiran hanyalah sekumpulan memori ingatan, serangkaian pengalaman yang terjadi? “
(Reza. A.A. Wattimena)

“Sekali tercebur, sekalian belajar berenang. Jika tidak kita akan tenggelam”
(Dedek Irvansyah)

PERSEMBAHAN

Untuk ayahku, yang mengajarkanku berbagai pengalaman dunia dan sifat orang didalamnya,

Untuk ibuku, yang mengajarkanku akan kesabaran dan ketangguhan,

Untuk guruku, yang mengajarkanku kecintaan akan ilmu pengetahuan,

dan

Untuk teman-temanku, yang mengajarkanku rasanya kebersamaan.

SANWACANA

Alhamdulillahirabbil'alamin, segala puji dan syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat, taufik serta hidayah-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul **“Pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Lampung Tahun 2020-2023 ”** sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penyelesaian skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, saran dan dukungan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung sehingga penyusunan skripsi ini berjalan dengan baik. Maka pada kesempatan ini Penulis mengucapkan terimakasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Bapak Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
2. Bapak Prof. Rudy, S.H., LL.M., LL.D. selaku Dosen Pembimbing I yang sudah berjasa bagi penulis karena telah meluangkan waktunya untuk membimbing, memberikan saran dan masukan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik;
3. Ibu Siti Khoiriah, S.H.I, M.H selaku Dosen Pembimbing II yang sudah berjasa bagi penulis karena telah meluangkan waktunya untuk membimbing, memberikan saran dan masukan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik;
4. Bapak Dr. Yusdianto, S.H., M.H., selaku Dosen Pembahas I yang sangat baik karena telah memberikan koreksi dan masukan yang membangun demi sempurnanya skripsi ini;
5. Ibu Dr. Yusnani Hasyimzoem, S.H., M.H. selaku Dosen Pembahas II yang sangat baik karena telah memberikan koreksi dan masukan yang membangun demi sempurnanya skripsi ini;
6. Ibu Rilda Murniati, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah membantu atas arahan yang telah diberikan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung;

7. Seluruh Dosen dan karyawan/i Fakultas Hukum Universitas Lampung yang penuh dedikasi dalam memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis, serta segala bantuan secara teknis maupun administratif yang diberikan kepada penulis selama menyelesaikan studi;
8. Bapak Windra Yulidon Usman, S.E., M.M., M.H. selaku Kasubbag Perundang-undangan Sekretariat DPRD Provinsi Lampung yang telah meluangkan waktunya untuk menjadi narasumber penelitian dan memberikan data-data yang diperlukan dalam menyelesaikan skripsi ini dengan baik;
9. Bapak Dr. Rifandy Ritonga, S.H., M.H. selaku Tenaga Ahli Penyusun Raperda DPRD Provinsi Lampung yang telah meluangkan waktunya untuk menjadi narasumber penelitian dan memberikan data-data yang diperlukan dalam menyelesaikan skripsi ini dengan baik;
10. Teruntuk keluarga Pushiban yakni Kak Utia Meylina, Rudi Wijaya, Kak Chaidir Ali, Kak Yeti Yuniarsih, Kak Rika Septiana, Kak Aprilia Fitriingsih, Kak Lustiana, Iqbal, Yohanes, dan Ichsan. Terimakasih teruntuk dorongan, bimbingan, motivasi dan ilmunya selama ini.
11. Teman-teman “Buitenzorg Wonokromo” Adam, Berto, Daffa, Dimas, Fajar, Novan, Zen. Teman-teman yang selalu riweh dengan kehidupan dan masa depan. Teman yang selalu mengajarkan bagaimana “jiwa muda” itu harusnya beraksi.
12. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, terimakasih atas doa dan dukunganya dari kalian semua;
13. Almamater tercinta, Fakultas Hukum Universitas Lampung.

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kegunaan Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	8
A. Pemerintahan Daerah	8
B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	18
C. Peraturan Daerah	28
D. Program Pembentukan Peraturan Daerah.....	39
BAB III Metode Penelitian	47
A. Jenis Penelitian	47
B. Pendekatan Masalah	47
C. Sumber Data	48
D. Pengumpulan Data.....	51
E. Pengolahan Data	51
F. Analisis Data	51
BAB IV Pembahasan	53
A. Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Provinsi Lampung	53
a. Capaian Program Pembentukan Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2020-2023	53
b. Evaluasi Kewenangan Peraturan Daerah	68
1. Peraturan Daerah Usulan Tahun 2020	72
2. Peraturan Daerah Usulan Tahun 2021.....	88
3. Peraturan Daerah Usulan Tahun 2022.....	103
4. Peraturan Daerah Usulan Tahun 2023.....	125
B. Hambatan Pembentukan Peraturan Daerah.....	149
BAB V Penutup	156
A. Kesimpulan.....	156
B. Saran.....	157
Daftar Pustaka	158

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Jumlah produk hukum di Provinsi Lampung	4
Tabel 2. Jumlah usulan Perda inisiatif DPRD Tahun 2020-2023.....	5
Tabel 3. Jumlah usulan Perda inisiatif Pemerintah Daerah Tahun 2020-2023	5
Tabel 4. Hierarki Norma Hukum Di Indonesia	30
Tabel 5. Fase Legislasi menurut Charles Albert Morand.....	40
Tabel 6. Fase legislasi di Indonesia.....	45
Tabel 7. Daftar Propemperda tahun 2020-2023.....	55
Tabel 8. Perda yang sah di tahun yang sama.....	65
Tabel 9. Daftar Perda yang berubah judul.....	65
Tabel 10. Daftar Perda Carry Over.....	67
Tabel 11. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2020 tentang Pengembangan Sumber Daya Pariwisata Ekonomi Kreatif	72
Tabel 12. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2020 tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Disabilitas.....	73
Tabel 13. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2020 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Lampung	74
Tabel 14. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2020 tentang Kerjasama Antar Daerah.....	76
Tabel 15. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2020 tentang Rencana Induk Pariwisata Daerah.....	77
Tabel 16. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2020 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Tambak Air Tawar Provinsi Lampung.....	78
Tabel 17. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2020 tentang Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.	79
Tabel 18. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2020 tentang Tata Kelola BUMD Provinsi Lampung.....	79
Tabel 19. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Jalan Provinsi.....	80
Tabel 20. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2020 tentang Pengendalian Operasional Bandara Internasional Raden Inten II.....	81
Tabel 21. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2020 tentang Upaya Penurunan Angka Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak.....	82
Tabel 22. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan Provinsi Lampung.....	84
Tabel 23. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2021 tentang Pengarusutamaan Gender.....	88
Tabel 24. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2021 tentang Pertanian Organik.....	90
Tabel 25. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2021	

	tentang Pemberdayaan Masyarakat, Desa dan Transmigrasi.....	93
Tabel 26.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.....	94
Tabel 27.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2021 tentang Pengelolaan Hutan di Provinsi Lampung.....	96
Tabel 28.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2021 tentang Rencana Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup di Provinsi Lampung.....	97
Tabel 29.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2021 tentang Energy Yang Terbarukan.....	98
Tabel 30.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Rumah Susun.....	99
Tabel 31.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2021 tentang Peningkatan Iman dan Taqwa Masyarakat Provinsi Lampung..	101
Tabel 32.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2021 tentang Pelindungan Kesehatan Kepada Relawan Kesehatan.....	103
Tabel 33.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2022 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Asal Lampung...	104
Tabel 34.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2022 tentang Pencegahan Perwakinan Di Bawah Umur..	108
Tabel 35.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2022 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung Tahun 2024.....	110
Tabel 36.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah Daerah.....	111
Tabel 37.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2022 tentang Pemasukan dan Pengeluaran dan/atau Produk Ternak....	112
Tabel 38.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Koperasi dan UMKM.....	114
Tabel 39.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2022 tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha..	117
Tabel 40.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2022 tentang Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan dan Lain-Lain Pendapatan Yang Sah..	119
Tabel 41.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2022 tentang Pembangunan Kawasan Terpadu Bakauheni Harbour City	120
Tabel 42.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2022 tentang Pengelolaan dan Pengembangan Sistem Air Limbah Domestik Regional	121
Tabel 43.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan.....	122
Tabel 44.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Pendidikan.....	124
Tabel 45.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2023 tentang Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah...	126
Tabel 46.	Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2023	

tentang Pembinaan Ideologi Pancasila.....	128
Tabel 47. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2023 tentang Pelayanan Informasi Publik.....	131
Tabel 48. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Perpustakaan dan Arsip Elektronik....	132
Tabel 49. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2023 tentang Tata Kelola dan Pemasaran Ekspor Produk Pertanian Peternakan, Perikanan.....	134
Tabel 50. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2023 tentang Produk Lokal.....	135
Tabel 51. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2023 tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan.....	136
Tabel 52. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2023 tentang Penyelesaian Kerugian Negara.....	140
Tabel 53. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.....	142
Tabel 54. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2023 tentang Optimalisasi Transportasi Online Provinsi Lampung....	145
Tabel 55. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2023 tentang Penanggulangan Bencana.....	147
Tabel 56. Dasar Kewenangan/ Dasar Perintah Raperda Tahun 2023 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit di Provinsi Lampung.....	148
Tabel 57. Perbandingan usulan Perda yang memiliki kewenangan dan tidak memiliki kewenangan.....	149
Tabel 58. Daftar Perda yang mengalami perubahan judul..	153

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Grafik perbandingan usulan Perda Provinsi Lampung Tahun 2020-2023.....	5
Gambar 2. Jumlah usulan Perda Inisiatif DPRD.....	58
Gambar 3. Perbandingan usulan Perda keseluruhan dengan Perda yang sah.....	63
Gambar 4. Tren jumlah Perda yang sah.....	63
Gambar 5. Perbandingan Perda yang memiliki kewenangan dan yang tidak.....	150
Gambar 6. Perbandingan Perda yang memiliki kewenangan dan yang tidak.....	152

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai lembaga legislatif di tingkat daerah, DPRD memiliki fungsi strategis dalam proses legislasi yang tidak hanya mencerminkan penerapan norma hukum, tetapi juga memperkuat legitimasi kelembagaan di dalam sistem pemerintahan daerah. Dengan demikian, penelitian ini mengungkapkan peran hukum tata negara dalam membentuk tata kelola pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional. Maka dari itu skripsi ini berada dalam ranah hukum tata negara, dengan menitikberatkan pada peraturan perundang-undangan sebagai subjek utama kajian serta peran kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Lampung dalam pembentukan peraturan daerah (Perda).

Namun sebelum masuk lebih jauh kedalam penelitian, skripsi ini bermula dari corak sistem hukum Indonesia yang memiliki karakteristik eropa kontinental yang kuat, dengan ciri khas akan penyusunan undang-undang yang kompleks dan masif. Sistem hukum ini terbawa karea aspek historikal sejak zaman penjajahan Belanda.¹ Prinsip pokok dari sistem tersebut terletak pada semangat kepastian hukumnya. Semangat tersebut berimplikasi pada banyaknya pembentukan peraturan hukum yang dibentuk guna mengatur segala aspek kehidupan. Kepastian hukum dan rigiditas pun menjadi konsekuensi logis dalam aspek pembentukan peraturan. Hal ini dapat kita lihat dari nomenklatur yang termaktub dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah

¹ Novi Eka Saputri dan Eny Kusdarini. (2021). Kontribusi Sistem Hukum Eropa Kontinental Terhadap Pembangunan Sistem Hukum Nasional di Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 50, No. 4, hlm. 370

beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi bahwa “*Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pegesahan atau penetapan, dan pengundangan*”. Banyaknya tahapan atau proses pada pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dijiwai oleh semangat akan kepastian hukum.

Peraturan Perundang-undangan pun dalam tataran teori selalu melihat teori dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, yang keduanya menyatakan bahwa norma hukum itu berjenjang dan hierarkis. Hierarki norma hukum (*Stufenbau der rechtsordnung*) adalah implikasi logis dari adanya *grundnorm* yang menjadi dasar pembentukan hierarki dan tata urutan peraturan dibawahnya. Dengan bahasa yang berbeda namun mengandung esensi yang sama, Hans Nawiasky mengejawantahkan *staatsfundamentalnorm* sebagai dasar fundamental, yang dibawahnya diikuti oleh *Staatsgrundgesetz, Formell Gesetz, Verordnung* dan *Autonomus Satzung*.² Uniknya pemikiran Hans Nawiasky ini banyak diadopsi dan dicocokkan dengan hierarki norma hukum yang ada di Indonesia saat ini.

Hierarki dari norma hukum ini terwujud dalam sistem hukum Indonesia dimana “mirip” dengan hierarki dari Hans Nawiasky ini. Hierarkikal tersebut tercermin dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

² Wahyu Sasongko, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, hlm. 27

Dalam penelitian ini penulis meneliti lebih dalam mengenai peraturan perundang-undangan yang paling bawah yakni peraturan daerah. Hal menarik bagi penulis adalah hubungan hierarki antara perda provinsi dan perda kabupaten. Perda provinsi dan perda kabupaten/kota tidak memiliki status secara hierarkis antara keduanya, karena penyusunan perda kabupaten/kota berkiblat pada peraturan perundang-undangan selain perda provinsi. Tidak hanya mengenai hierarki, namun dari segi materi muatan perda provinsi tidak tumpang tindih terhadap penyusunan perda kabupaten/kota, karena kewenangan terhadap masing-masing daerah sudah di definisikan jelas dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Terlepas dari apapun hubungan antara perda provinsi dan perda kabupaten/kota, dalam penelitian ini penulis memilih objek penelitian yakni perda provinsi terkhusus Peraturan Daerah Provinsi Lampung.

Menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 , materi muatan perda provinsi yakni:

- a. dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;*
- b. menampung kondisi khusus daerah; dan*
- c. penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.*

Secara lebih tegas Pasal 35 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur mengenai perencanaan perda yang harus yang didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi;*
- b. rencana pembangunan daerah;*
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan*
- d. aspirasi masyarakat daerah.*

Perda dalam konteks pembangunan legislasi daerah memiliki peran penting yang krusial. Perda berkedudukan sebagai penampung kondisi khusus daerah terutama daerah yang kental akan pluralitas masyarakat dan masing-masing adatnya. Pluralitas masyarakat dan kondisi khusus daerah inilah yang harusnya menjadi perhatian pemerintahan daerah dan menjadi acuan dalam menjalankan tugas fungsinya.

Implementasi tugas fungsi pemerintahan daerah melalui perda perlu ditelisik lebih lanjut demi kepentingan masyarakat di daerah. Jika pembangunan hukum di pemerintah pusat memiliki “*Post Legislative Scrutiny*” atau pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang yang telah disusun, mengapa tidak ada pemantauan dan peninjauan juga untuk perda. Penting menjadi perhatian bagi pemerintahan daerah khususnya seluruh unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi Lampung untuk dapat ditinjau serta di evaluasi kembali hasil kinerja dalam penjalanan fungsinya dalam konteks fungsi legislasi.

Sebagai gambaran terhadap kondisi hukum yang berlaku saat ini di Provinsi Lampung setidaknya-tidaknya penulis dapati banyaknya produk hukum yang sudah berlaku per bulan September tahun 2024 yakni:³

Tabel 1. Jumlah produk hukum di Provinsi Lampung

No	Produk Hukum	Jumlah
1	Peraturan Daerah	538
2	Peraturan Gubernur	755
3	Keputusan Gubernur	9.479
4	Instruksi Gubernur	128

Dari data tersebut, didapati jumlah perda yang berlaku banyak dan lebih dari 50 % dibanding dengan peraturan gubernur. Hal ini patut menjadi apresiasi

³ Data dari JDIH Provinsi Lampung (<https://jdih.lampungprov.go.id/> , diakses pada 10 September 2024)

karena penyusunan perda merupakan proses yang panjang dan lama. Penyusunan perda sendiri diawali dengan adanya program pembentukan peraturan daerah atau yang selanjutnya disebut sebagai Propemperda. Propemperda memuat mengenai daftar urutan dan prioritas rancangan perda provinsi yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.

Propemperda merupakan pisau asah bagi penulis dalam melakukan penelitian ini. Penelitian yang dilakukan ditujukan terhadap perda usulan tahun 2020 hingga 2023. Dari data yang penulis dapat, setidaknya-tidaknya terdaftar sebanyak 67 Peraturan Daerah usulan. Dimana diantaranya usulan perda oleh DPRD dalam jangka waktu 4 tahun tersebut berjumlah 46 usulan perda dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 2. Jumlah usulan Perda inisiatif DPRD Tahun 2020-2023

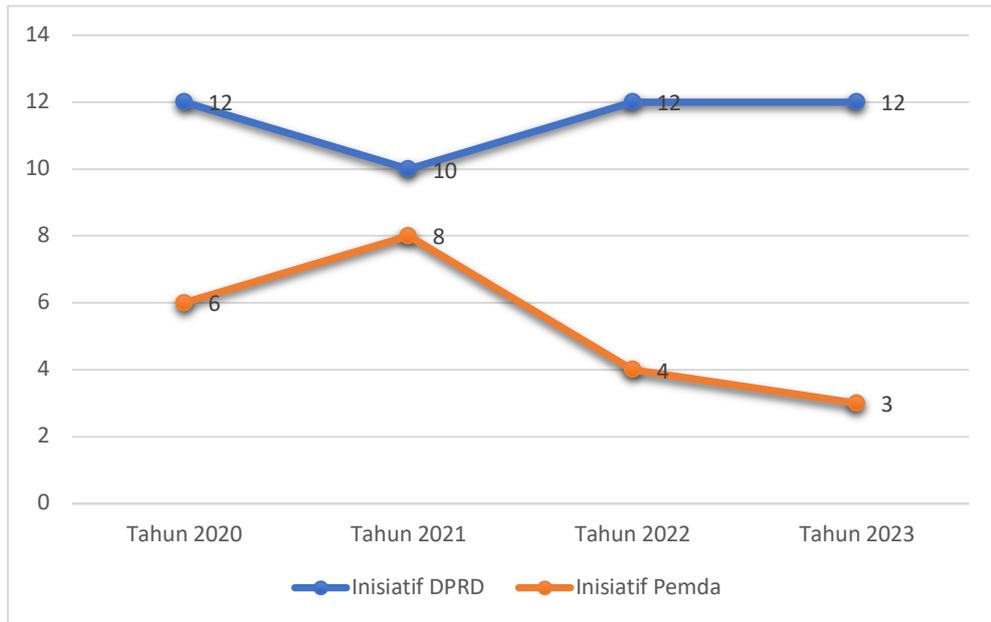
Tahun	Jumlah
2020	12
2021	10
2022	12
2023	12

Sedangkan untuk Usulan Eksekutif/Pemerintah Daerah berjumlah sebanyak 21 dalam kurun waktu 4 tahun (2020-2023) dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 3. Jumlah usulan perda inisiatif pemerintah daerah tahun 2020-2023

Tahun	Jumlah
2020	6
2021	8
2022	4
2023	3

Dari jumlah usulan tersebut dapat penulis perbandingkan data jumlah usulan perda dari DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung di tahun 2020 hingga 2023. Berikut adalah grafik perbandingan antara usulan yang dimaksud:



Gambar 1. Grafik perbandingan usulan perda Provinsi Lampung Tahun 2020-2023

Dari ilustrasi tersebut didapati bahwa usulan perda inisiatif DPRD Provinsi Lampung hampir selalu 2 (dua) kali lipat dari usulan pemerintah daerah. Salah satu sebab mengapa pemerintah daerah lebih rendah usulannya, karena adanya kecenderungan bagi pemerintah daerah untuk mengeluarkan produk eksekutif yakni peraturan gubernur karena lebih praktis dan dapat dikeluarkan lebih cepat. Hal ini bisa kita lihat pada perbandingan tabel 1 sebelumnya dimana Provinsi Lampung sudah memiliki sebanyak 755 peraturan gubernur dan 9.479 keputusan gubernur, sedangkan baru memiliki 538 peraturan daerah.

Dalam penyusunan Skripsi ini, penulis berfokus pada Perda Provinsi Lampung inisiatif DPRD karena DPRD ini merupakan lembaga pengawal demokrasi. Demokrasi adalah sebuah mekanisme dalam sistem pemerintahan negara guna mewujudkan kedaulatan rakyat dan tidak ada kekuasaan yang melebihi kekuasaan rakyat.⁴ *Legal positioning* dari DPRD ini menarik mengingat DPRD adalah lembaga yang anggotanya di pilih oleh rakyat secara langsung melalui

⁴ Yusdiyanto, (2016), Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila Dalam Sistem Demokrasi di Indonesia, *Fiat Justisia*, Vol. 10, No. 2, Hlm. 271

pemilihan umum yang sah. Jadi diharapkan produk-produk yang dikeluarkan oleh DPRD dapat mewakili aspirasi rakyat.

Aspirasi rakyat dapat berperan signifikan terhadap pembangunan di daerah. Aspirasi terutama sangat berkorelasi dengan *economy outcomes*⁵, sehingga pembuat kebijakan dalam hal ini unsur pemerintahan daerah harus membuat kebijakan yang dapat menunjang aspirasi tersebut. Aspirasi dapat menjadi acuan bagi pembangunan daerah terkhusus pembangunan legislasi. Pembangunan legislasi di daerah penting menjadi perhatian karena berkaitan dengan pembangunan daerah. DPRD provinsi Lampung sebagai representasi Masyarakat Lampung berkedudukan sebagai penampung aspirasi rakyat dan kekhususan daerah.

Dalam menjalankan kewenangannya, DPRD membentuk perda sebagai instrumen hukum dan penampung kondisi khusus daerah provinsi Lampung. Sehingga penting menjadi terlaksananya pembentukan perda yang produktif dan maksimal untuk menunjang aspirasi masyarakat Lampung melalui instrumen hukum. Maka dari itu penelitian ini ditujukan mencari tahu lebih lanjut mengenai kinerja pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Lampung inisiatif DPRD dan hambatan dalam proses pembentukannya.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana capaian pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Lampung sejak tahun 2020-2023?
2. Bagaimana hambatan pembentukan Peraturan Daerah inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Lampung ?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini berada dalam kajian Hukum Tata Negara, yang lebih khusus lagi pada peraturan perundangan-undangan, dalam lingkup pembentukan peraturan

⁵ Anna Fruetto, Noël Muller, Óscar Calvo-González, 2021, " *The Power and Roots of Aspirations: A Survey of the Empirical Evidence*", Policy Working Paper 9729, pg. 25

daerah. Maka dari itu penelitian ini akan membahas capaian hasil pelaksanaan pembentukan peraturan daerah inisiatif DPRD Provinsi Lampung tahun 2020-2023 beserta hambatannya dalam proses pembentukan.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan dari diadakannya penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan capaian pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Lampung dari tahun 2020 sampai dengan 2023.
2. Menemukan hambatan dalam pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Lampung.

Adapun Kegunaan penelitian yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah :

1. Kegunaan Teoritis
Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangsih pemikiran dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terkhusus di Provinsi Lampung terkait pembentukan perda.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Secara praktis hasil penelitian ini digunakan oleh penulis sebagai syarat untuk mencapai gelar sarjana; dan
 - b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh akademisi hukum, penyelenggara pemerintah maupun masyarakat umum dalam hal pembentukan perda.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintahan Daerah: Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Kerangka pikir dari pemerintahan daerah ini bermula pada hubungan konseptualisasi pemisahan kekuasaan atau *separation of power*. Konsep pemisahan kekuasaan merupakan salah satu prinsip mendasar untuk adanya negara yang demokratis. Doktrin dari pemisahan kekuasaan ini pertama kali dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu. John Locke dalam bukunya "*Two Treaties of Government*" mengemukakan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan membagi kekuasaan dalam 3 (tiga) domain yakni:

1. Kekuasaan legislatif yang berfungsi membuat peraturan undang-undang.
2. Kekuasaan eksekutif yang berfungsi melaksanakan undang-undang termasuk didalamnya kekuasaan pelaksanaan undang-undang.
3. Kekuasaan federatif yang berfungsi menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lainnya.⁶

Satu abad sebelum teori John Locke tersebut, Charles de Secondat, Baron de Montesquieu sudah mengembangkan pemikiran *separation of power*. Montesquieu mengemukakan bahwa:

" it is necessary from the very nature of things that power should be a check to power. A government may be so constituted, as no man shall be compelled to do things to which the law does

⁶ John Locke, (1884), *Two Treaties on Civil Government*, New York: George Routledge and Sons, pg. 267-268

not oblige him, nor forced to abstain from things which the law permits"⁷

Separation of power yang dikemukakan oleh Montesquieu dilakukan dengan membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang satu sama lain saling terpisah yaitu:

1. Kekuasaan legislatif, *to makes laws*.
2. Kekuasaan eksekutif, *to enforce them*.
3. Kekuasaan yudikatif, *to interpret the laws when deciding cases between Individuals*.⁸

Konsep-konsep pemisahan kekuasaan oleh dua tokoh tersebut seringkali menjadi acuan, pedoman dan bahan pengembangan pemikiran bagi para tokoh hukum abad ini. Masing-masing ahli memberikan pandangannya tersendiri terkait teori tersebut seperti Maurice Duverger⁹ yang berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan dapat diterapkan dengan cara:

1. Pemisahan secara keras sehingga setiap organ hanya menjalankan fungsi yang diserahkan kepadanya atau independen dalam hubungannya satu sama lainnya; atau
2. Pemisahan yang halus (kolaborasi) bahwa setiap organ mempunyai jalan dan alat untuk melaksanakan tugasnya di samping yang lain sehingga terjadi hubungan timbal balik antarkekuasaan.

Berbeda pandangan dengan Maurice Duverger, Ivor Jennings memberikan pandangan bahwa pemisahan kekuasaan tersebut dapat dibedakan dalam arti material dan dalam arti formal.

"the theories therefore separate the formal doctrine of the separation of powers from the material doctrine".¹⁰

⁷ Baron de Montesquieu, (1748), *The Spirit of Law*, Translated by Thomas Nugent, (1752), Bathoco Books, pg. 172

⁸ Ibid, pg. 173

⁹ Maurice Duverger, (1949), *les regimes politiques*, sebagaimana dikutip oleh Enny Nurbaningsih, (2019), *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur di Era Otonomi Luas*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 39-40

¹⁰ Ivor Jennings, (1979), *The Law and The Constitution*, London: English Language Book Society & Hodder and Stoughton, pg. 25

Pemisahan dalam arti material dimaksudkan jika pembagian kekuasaan itu dilaksanakan secara prinsipil dalam fungsi. Sedangkan untuk pemisahan kekuasaan secara formal adalah pembagian kekuasaan tidak dipertahankan secara prinsipal.

Secara lebih spesifik mengenai *separation of powers*, G. Marshall membedakan doktrin pemisahan kekuasaan itu dalam 5 (lima) aspek dengan karakteristik masing-masing, yaitu:¹¹

a. *Differentiation*

Karakteristik dari *differentiation* terkait dengan doktrin *separation of power* yang membedakan antara fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Legislatif membentuk hukum, eksekutif melaksanakan hukum yang telah ditetapkan, sedangkan yudikatif menilai perselisihan atau konflik yang terjadi dan menerapkan norma hukum tersebut.

b. *Legal incompatibility of office holding*

Legal incompatibility of office holding terkait dengan doktrin *separation of power* yang menghendaki orang yang menduduki suatu jabatan tidak boleh rangkap jabatan, terkhusus orang dengan jabatan legislatif.

c. *Isolation, immunity, independence*

Dalam doktrin *separation of power* telah ditentukan bahwa masing-masing organ tidak boleh mengintervensi atau mencampuri kegiatan organ lain. Hal tersebut ditujukan agar independensi masing-masing cabang kekuasaan dapat terjamin dengan sebaik-baiknya dan tidak menimbulkan tirani.

d. *Checks and balances*

Setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Dengan adanya perimbangan yang slaing mengendalikan tersebut diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan.

¹¹ Geoffrey Marshall, (1971), *Constitutional Theory*, Oxford: Clarendon Press, pg. 100

e. *Co-ordinate status and lack of accountability*

Co-ordinate status and lack of accountability menghendaki agar semua organ atau lembaga negara yang menjalankan kedudukan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial, mempunyai kedudukan sederajat dan bersifat co-ordinatif, tidak bersifat sub-ordinatif satu dengan yang lain.

Secara lebih mbumi, Arthur Mass mendiversifikasi pemisahan kekuasaan tersebut menjadi *capital division of power* dan *territorial division of powers*¹². *Capital division of power* adalah istilah yang dipakai dalam konteks pembagian kekuasaan di tingkat pemerintahan federal atau tingkat pusat meliputi *legislature*, *executive*, dan *judiciary*. Sementara itu, *territorial division of powers* digunakan untuk mendefinisikan karakteristik dari pembagian kekuasaan secara *vertical* yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatan pemerintahan. Dalam konteks negara kesatuan, ini merupakan hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan secara vertikal membagi kewenangan kepada pemerintah daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. J. A. Warren menyebutkan keberadaan *local government* ini sebagai sebuah institusi yang sangat penting dan fundamental karena berefek kepada keterlibatan masyarakat dalam proses demokrasi.¹³

Dengan adanya berbagai pandangan tersebut, Jimly Asshidiqqie mengatakan istilah *division of power*, *distribution of power*, dan *separation of power* sebenarnya sama saja dan dapat dipertukarkan maknanya satu dengan yang lain.¹⁴ Arthus Maass¹⁵ menggunakan pengertian *division of*

¹² Arthur Maass et all, (1959), *Area and Power: A Theory of Local Government*, Illinois: The Free Press, Dalam Jimly Asshidiqqie, (2006), Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 18

¹³ J. A. Warren, (1952), *The Local Governments Service*, London: George Allen & Unwin Ltd, pg. X

¹⁴ Jimly Asshidiqqie, (2006), Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 20

¹⁵ Ibid. Hlm. 21

power sebagai genus yang didalamnya dibagi menjadi dua yakni *capital division of power* dan *territorial division of power*. Pengertian pertama digunakan secara fungsional dan yang kedua bersifat kewilayahan. Pandangan pertama secara fungsional ini selaras dengan John Alder yang menyatakan bahwa "*the separation of powers does not necessarily mean that the three functions are always separate but rather that with each function a separate body has the last word, and that the exercise of all power is subject to some kind of external check*".¹⁶ Separation of powers sebagaimana dikemukakan oleh John Alder dan Keith Syrett berfokus kepada fungsionalisasi antara ketiga organ. Dengan adanya interaksi terhadap ketiga organ *separation of powers* maka hal tersebut akan menimbulkan mekanisme *check and balances*, dimana dalam tulisannya John Alder menyebutnya sebagai *external check*.

Dalam hal ini pembagian kekuasaan yang bersifat kewilayahan (*territorial division of power*) menurut Carl. K. Friedrich mengandung arti pembagian kekuasaan tingkatan pemerintahan.¹⁷ Tingkatan tersebut dibedakan antara kekuasaan pemerintahan atas dan pemerintah bawah dalam hubungannya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dalam negara kesatuan (*unitary state*).

Sehubungan dengan *separation of power tersebut*, Indonesia dalam hal ini berkedudukan sebagai negara kesatuan lebih condong pada pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal. Konsep pembagian kekuasaan secara vertikal tersebut tercermin dalam Pasal 18 UUD 1945 berbunyi:

" Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

¹⁶ John Alder and Keith Syrett, (2017), *Constitutional And Administrative Law*, London: Macmillan Publishers Limited, pg. 139

¹⁷ Enny Nurbaningsih, (2019), *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur di Era Otonomi Luas*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 42

Istilah yang termuat dalam Pasal 18 tersebut merupakan Pembagian Daerah dalam pengertian vertikal atau teritorial.¹⁸ Artinya, dalam wadah NKRI terdapat provinsi-provinsi yang merupakan daerah-daerah dan di tiap-tiap daerah provinsi terdapat pula kabupaten-kabupaten dan kota yang merupakan daerah-daerah bagian dari provinsi tersebut.

Selanjutnya masih dalam kerangka pikir pembagian kewenangan tersebut tidak lepas dari adanya otonomi daerah dan desentralisasi. Otonomi dan Desentralisasi dewasa ini seringkali dicampuradukkan istilahnya satu sama lain dan dianggap sebagai salah satu kesatuan. Enny Nurbaningsih¹⁹ berpendapat bahwa kedua hal tersebut tidak dapat artikan sama karena memiliki makna masing-masing. Istilah otonomi terkait dengan aspek politik, sedangkan desentralisasi cenderung pada aspek administratif.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), "otonomi" (*auto* dan *nomous*) diartikan kepemilikan hak dan kekuasaan untuk mengatur diri sendiri. Kata otonomi dapat dipahami sebagai kebebasan, bukan kemerdekaan. Kebebasan yang dimaksud pun bukan berarti sebebas-bebasnya, tetapi kebebasan yang dapat dipertanggungjawabkan.²⁰ Otonomi Daerah adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan konsep otonomi. Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, *autonomos/autonomia*, yang berarti "peraturan sendiri" (*self-ruling*). Merujuk pada kedua kata tersebut, secara sederhana otonomi dapat diartikan sebagai peraturan yang dibuat oleh satu entitas (pemerintahan sendiri).

Otonomi daerah mencakup hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada tingkat yang terendah, otonomi

¹⁸ Ibid, hlm. 44

¹⁹ Ibid, hlm. 45

²⁰ Ibid, hlm. 46

daerah mengacu pada perwujudan *free will* yang melekat pada diri manusia sebagai anugerah paling berharga dari Tuhan.²¹

Dalam konteks hukum ketatanegaraan, otonomi daerah bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan yang berkaitan dengan dasar-dasar negara dan susunan organisasi negara, yaitu demokrasi dan berdasarkan atas hukum. Tanpa adanya pemberian otonomi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan, tidaklah mungkin suatu negara dapat dikatakan sebagai negara yang menjunjung tinggi demokrasi dan berlandaskan hukum. Ada dua unsur yang terkandung dalam pemberian otonomi yaitu:²²

- (1) Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan oleh daerah; dan
- (2) Pemberian kewenangan untuk memikirkan serta menetapkan sendiri cara penyelesaian pekerjaan tersebut.

Melalui daerah otonom tersebut akan terjadi karena proses *transfer of political power* yang kondusif baik untuk tujuan politik maupun administratif.²³ *Transfer power* tersebut penting karena menjadi salah satu cara untuk terwujudnya *Good Governance* dan terlaksanakannya otonomi daerah.²⁴ Transfer tersebut dilaksanakan demi kepentingan masyarakat dengan memberikan jaminan terhadap proses desentralisasi.²⁵

Di Indonesia, Otonomi daerah dikanonisasi sejak era reformasi dengan julukan otonomi seluas-luasnya. Otonomi yang seluas-luasnya tersebut tidaklah mengandung arti bahwa daerah akan mengatur dan mengurus

²¹ Rudy, (2012), *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Bandar Lampung: Indepth Publishing, hlm. 23

²² Enny Nurbaningsih, *Loc.Cit.*

²³ Yasril Yunus, (2006), *Desentralisasi Dalam Kerangka Demokratisasi Dan Good Governance, Demokrasi, Vol. 5, No. 1*, hlm. 86

²⁴ *Ibid*

²⁵ Dennis A Rondinelli, (1990), *Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response, Development and Change*, vol 21. pg. 493

urusan pemerintahan yang jauh lebih banyak daripada pusat. Titik pertalian otonomi seluas-luasnya bukan pada jumlah urusan daerah tetapi pada kebebasan (kemandirian) untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerah. Pengadopsian otonomi membawa konsekuensi terbukanya ruang bagi rakyat untuk dengan cepat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang terkait langsung dengan mereka.

Berbeda halnya dengan otonomi daerah yang bersifat politis dan mengandung karakteristik ruang kebebasan, desentralisasi condong kearah aspek administratif. Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yang berarti “*de*” yang berarti lepas dan “*centrum*” yang berarti pusat, sehingga bisa diartikan melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud desentralisasi ialah penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom). Desentralisasi oleh Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis, dan G. Shabbir Cheema dikatakan sebagai sebuah jalan untuk meningkatkan kapasitas dari pemerintah pusat, jalan untuk merespon kondisi lokal lebih cepat, dan lebih responsif dalam menyikapi atau mengantisipasi adanya permasalahan yang terjadi dalam pengaplikasian kebijakan nasional.²⁶

Pelaksanaan desentralisasi dimaksud tidak hanya ditujukan untuk kepentingan pusat melainkan juga kepentingan daerah. Diantara kepentingan daerah yang utama adalah:

- a. terwujudnya persamaan politik karena melalui pelaksanaan desentralisasi terbuka luas kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas politik di daerah;
- b. munculnya pemerintahan daerah yang bertanggungjawab terhadap masalah-masalah obyektif masyarakat yang ada di daerah
- c. responsifnya masyarakat setempat.²⁷

²⁶ Dennis A Rondinelli, John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema, (1983), *Decentralization In Developing Countries: A Review Of Recent Experience*, Washington: The World Banks, pg. 10

²⁷ Enny Nurbaningsih, Op.Cit. hlm. 48

Rondinelli berpandangan bahwa desentralisasi mencakup pengertian dekonsentrasi, pendelegasian kewenangan, devolusi dan privatisasi.²⁸ Desentralisasi sangat berkaitan dengan peran serta masyarakat lokal sebagai bagian dari ide besar demokrasi. Demokrasi bukan hanya soal pengaturan hubungan antar berbagai tingkatan pemerintahan, tetapi juga soal hubungan antara negara dan rakyatnya. Kebijakan desentralisasi bukanlah tanggung jawab pemerintah pusat atau daerah semata, tetapi juga merupakan tanggung jawab masyarakat lokal sebagai pihak yang memiliki hak utama dalam penyelenggaraan kehidupan lokal.²⁹

Rondinelli dan Cheema³⁰ mengemukakan beberapa alasan perlunya kebijakan desentralisasi, yaitu:

1. Suatu cara untuk mengatasi berbagai keterbatasan.
2. Mengatasi prosedur perencanaan terpusat yang ketat.
3. Peningkatan sensitivitas terhadap masalah dan kebutuhan setempat.
4. Penetrasi politik dan administrasi negara.
5. Perwakilan yang lebih baik.
6. Kapasitas dan kemampuan administrasi publik yang lebih baik.
7. Pelayanan lapangan yang lebih efektif di tingkat lokal.
8. Meningkatkan koordinasi dengan pemimpin setempat.
9. Melembagakan peran serta masyarakat setempat.
10. Menciptakan alternatif cara pengambilan keputusan.
11. Administrasi publik yang lebih fleksibel, inovatif, dan kreatif.
12. Keanekaragaman fasilitas pelayanan yang lebih baik.
13. Stabilitas politik yang lebih baik.

²⁸ Dennis A Rondinelli, John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema, (1983), *Op.Cit*, pg. 14

²⁹ Rudy, (2017), *Pembangunan Hukum di Daerah: Membangun Legislasi yang Mengayomi*, Bandar Lampung: Aura, hlm. 23

³⁰ Dennis A Rondinelli and G. Shabbir Cheema, (1983), *Decentralization and Development*, dalam Rudy, (2012), *Hukum Pemerintahan Daerah...*, *Op.Cit.* hlm. 20.

Lain halnya Rondinelli, yang dengan memberikan pandangan cukup luas, van de pot dan Donner membedakan bentuk desentralisasi menjadi 2 (dua) yakni Desentralisasi teritorial dan Desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial dapat diwujudkan dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah atau desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional yang menjelma dalam badan-badan yang melaksanakan tujuan tertentu.³¹ Jika dilihat dari segi wewenang, desentralisasi memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menangani urusan-urusan tertentu sebagai urusan daerah. Melalui desentralisasi, beban pusat akan berkurang karena tidak semua peraturan dan penyelenggaraan pemerintahan harus ditangani langsung oleh pusat.

Jika melihat pandangan van der Pot ini, maka Indonesia saat ini sudah pada posisi mengiyakan perspektif tersebut. Badan-badan daerah telah dibentuk dalam rangka penyerahan kewenangan dari Pusat ke Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki Pemerintah Daerah sebagai eksekutif di Daerah dan DPRD sebagai badan yang menjalankan fungsi legislasi di Daerah.

B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Pelaksana Fungsi Legislasi di Daerah

Diskursus mengenai DPRD dimulai dari sejarah pembentukan lembaga perwakilan yang berasal dari gagasan pembentukan *house of common* di Inggris.³² Bersama dengan *House of Lords*, *House of Commons* berfungsi sebagai badan perwakilan kaum borjuis sepanjang era tersebut dan mencakup parlemen. Para pemilih di setiap distrik pemilihan mereka memilih siapa yang akan mewakili mereka di House of Commons: kelas menengah dan rakyat biasa.

³¹ Van Der Pot dalam Tim PKP2A, (2008), Kewenangan Dekonsentrasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Permasalahan Penyelenggaraannya di Daerah, *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 4, No. 1, hlm. 3

³² Wulan Pri Handini, (2019), Problematika Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diantara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif, *Majalah Hukum Nasional Nomor 1 Tahun 2019*, hlm. 128.

Merupakan sebuah kebiasaan bagi *House of Commons* untuk mengajukan petisi, atau rancangan undang-undang, kepada raja sebelum ia meloloskan bantuan atau subsidi. Hal ini karena House of Commons, sebuah lembaga yang mencerminkan pilihan yang dibuat oleh rakyat, ingin memperluas kekuasaan dan hak-haknya, termasuk kemampuan untuk membebaskan menteri yang tidak mereka sukai melalui mosi tidak percaya dan kemampuan untuk menciptakan kekuasaan legislatif dengan merebut kekuasaan finansial.³³

Membicarakan mengenai fungsi parlemen, Rod Hague³⁴ berpandangan setidaknya ada 6 (enam) fungsi utama yang dipegang. Pertama, untuk representasi dan promosi kepentingan terhadap masyarakat daerah yang memilihnya (*Representation*). Kedua, Untuk memperdebatkan permasalahan publik dan memperlihatkan kepentingan publik (*Deliberate*). Ketiga, bertanggungjawab untuk mengevaluasi dan membentuk hukum baru (*Legislation*). Keempat, untuk menyetujui atau menolak anggaran dari pemerintah (*Authorizing Expenditure*). Kelima, untuk membentuk pemerintahan, biasanya ada di sistem parlementarian (*Making Governments*). Dan keenam, untuk bertanggungjawab melihat dan mengawasi eksekutif (*Oversight*).

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie setidaknya ada 3 (tiga) hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu:³⁵ (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai perwakilan rakyat.

³³ Ibid. hlm. 129

³⁴ Rod Hague, (2016), *Comparative Government and Politics: An Introduction (10th Edition)*, Hampshire: Palgrave Macmillan, pg. 129

³⁵ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Op.Cit., hlm.32

Masih dalam konteks perwakilan rakyat, Arend Lijphart menjadikan perwakilan rakyat sebagai sebuah *pattern democracy* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ia menyatakan bahwa bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan tidak langsung dilakukan oleh rakyat melainkan melalui perwakilannya:³⁶

The majoritarianism-consensus contrast arises from the most basic and literal definition of democracy—government by the people or, in representative democracy, government by the representatives of the people—and from President Abraham Lincoln’s famous further stipulation that democracy means government not only by but also for the people—that is, government in accordance with the people’s preferences.

Senada dengan Arend Lijphart, Bernan Mainin³⁷ memperkaya pemikiran representatif dengan mendiversifikasi representasi dalam 4 (empat) jenis yaitu:

- a. Election of Representatives;
- b. Partial Autonomy of Representatives;
- c. Freedom of Public Opinion;
- d. Trial by Discussion.

Partisipasi ini sudah tentu tidak berputar dalam tataran pemerintahan pusat saja, namun juga pemerintahan daerah. Yusdiyanto³⁸ mengemukakan bahwa Keterlibatan masyarakat menjadi elemen krusial dalam proses demokratisasi di daerah. Hal ini tidak hanya mencerminkan prinsip transparansi yang mendasari negara demokratis, tetapi juga merupakan manifestasi dari perlindungan hak asasi masyarakat untuk berperan aktif dalam pemerintahan.

³⁶ Arend Lijphart, (2012), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance Thirty-Six Countries (Second Edition)*, New Have: Yale University Press, pg. 1

³⁷ Bernan Mainin, (1997), *The Principles of Representative Government*, New York: Cambridge University Press, pg. 202-2025

³⁸ Yusdiyanto, (2012), Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah, *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 2, hlm. 4

Dari pergulatan house of commons dan dinamika perebutan kekuasaan tersebut berkembang paham demokrasi. Paham demokrasi inilah yang melatarbelakangi adanya gagasan pembentukan sistem perwakilan.³⁹ Seperti pendapat Arendt, bahwa benar partisipasi masyarakat itu perlu dilakukan secara tidak langsung melalui perwakilannya dan menjadi konsekuensi logis dari diadopsinya paham demokrasi.

Demikian sistem perwakilan yang terbentuk maka tersebut yang mendorong adanya kelembagaan DPRD di Indonesia. DPRD merupakan salah satu pilar utama dalam mendukung perkembangan dan penguatan demokrasi di daerah.⁴⁰ Penguatan demokratisasi daerah tersebut menguat karena DPRD adalah representasi dan pemegang aspirasi dari masyarakat daerah, yang mana dipilih secara langsung melalui pilkada.

DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berkedudukan sebagai unsur badan perwakilan rakyat daerah. Keberadaan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah dianggap sebagai perwujudan dari nilai-nilai demokrasi di daerah, pencerminan dari asas umum penyelenggaraan negara yakni "demokratis". Demokratisasi inilah yang mendorong masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan. Ide partisipasi tersebut bertransfusi menjadi sistem representatif,⁴¹ yang dalam hal ini berwujud dalam kelembagaan DPRD dan wakil-wakil rakyatnya. Secara kelembagaan, menurut Wasistiono dan Wiyoso, posisi DPRD merupakan posisi sentral dalam menjaga dan mewujudkan nilai-nilai demokrasi.⁴²

³⁹ Wulan Pri Handini, (2019), Op.Cit., hlm. 129

⁴⁰ Lukman Hakim, Institutional Arrangement of the Regional People's Representative Council in State Administration System of Republic of Indonesia, *Jurnal Notariil*, Vol. 5, No. 1, pg. 97

⁴¹ Suhardiman, Arif darmawan, Joko Widodo. (2023). The Dilemma of the Legislation of DPRD Functions: Between Public Interest and Political Interests (A Literature Review). *Res Miliratis*, Vol. 13, No. 2. Hlm. 1177

⁴² Wasistiono dan Wiyoso dalam Rahyunir Rauf, (2016), *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Marpoyan Tujuh: Pekanbaru, hlm. 8

Dalam perjalanan panjang sistem pemerintahan daerah di Indonesia, posisi dan kedudukan dari DPRD secara kelembagaan mengalami proses pasang surut baik dari sisi fungsi maupun eksistensinya. Hal ini dapat kita lihat pada posisi DPRD dalam satu persatu Undang-Undang yang mengatur mengenai DPRD yakni:⁴³

1. Pertama, Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Keberadaan DPRD ditempatkan sebagai unsur Pemerintah Daerah sehingga posisi DPRD berkedudukan sebagai kamar eksekutif. Dari Undang-Undang tersebut juga tidak ada nomenklatur atau penyebutan mengenai istilah "legislatif daerah" atau pernyataan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah.
2. Kedua, Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan DPRD secara tegas dinyatakan bahwa DPRD adalah sebagai unsur "Badan LEGislatif Daerah" atau yang sering disingkat dengan BLD. Penegasan ini memposisikan secara jelas bahwa DPRD berada pada kamar legislatif. Pemerintah Daerah (kala itu Badan Eksekutif Daerah) bertanggungjawab kepada DPRD dengan menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD setiap tahunnya.
3. Ketiga, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan DPRD sebagai badan legislatif daerah kembali mengalami ketidakjelasan. Karena DPRD tidak secara tegas dalam undang-undang *a quo* didefinisikan sebagai legislatif daerah. Undang-undang *a quo* hanya menegaskan bahwa DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah, tidak menyebut kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah. Ketidakjelasan ini diperkuat kembali dengan sistem pertanggungjawaban kepala daerah. Kepala Daerah dalam undang-undang *a quo* tidak

⁴³ Ibid

bertanggungjawab kepada DPRD akan tetapi bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat. Dalam hal ini, Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

4. Keempat, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan DPRD dalam hal ini tidak jauh berbeda dengan undang-undang sebelumnya. DPRD hanya disebutkan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Posisi Kepala Daerah juga masih sama karena bertanggungjawab kepada pemerintah pusat.

Kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia ini penting menjadi perhatian. Karena kedudukan DPRD akan berimplikasi terhadap hubungan kelembagaan dengan Pemerintah Daerah, dimana Pemerintah Daerah dan DPRD memiliki posisi yang setara secara teoritis. Posisi setara mengindikasikan bahwa tidak ada pengawasan antara satu dengan yang lainnya dalam konteks hierarki. Hubungan setara ini dapat dilihat sebagai sebuah *partnership* yang bekerja sama dalam membangun daerah sebagai supportif.⁴⁴

Terkait keberadaan lembaga DPRD sendiri, menurut Wistiono dan Wiyoso⁴⁵ menyatakan bahwa adanya kerancuan kedudukan lembaga DPRD dalam sistem pemerintahan daerah. Kerancuan ini timbul karena adanya tiga hal ini:

1. Pertama, nama yang digunakan adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat DPRD sehingga terlihat berkonotasi seperti DPR-nya daerah. Yang berakibat pada perspetif yang timbul pengaturan fungsinya DPRD disamakan dengan pengaturan lembaga DPR. Hal ini bisa kita lihat dari pengaturan, susunan,

⁴⁴ Marthina Raga Lay. (2024). Strategic Collaboration Between Local Government and DPRD in the Implementation of Regional Autonomy. *Journal of Social Research*, Vol. 3, No. 3, pg. 969

⁴⁵ Rahyunir Rauf, (2016), Op. Cit. hlm. 72

- kedudukan, tugas dan wewenang dari DPRD selalu mirip dengan DPR.
2. Kedua, proses pengisian terhadap anggota DPRD yang dilakukan melalui pemilihan umum bersama-sama dengan pemilihan anggota DPR, sehingga para anggota DPRD juga merasa seperti anggota DPR di tingkat Daerah.
 3. Ketiga, fungsi-fungsi yang dijalankan oleh unsur DPRD sama dengan fungsi yang dijalankan oleh DPR hanya berbeda cakupannya saja.

Berdasarkan uraian dan ketentuan diatas maka posisi dan kedudukan DPRD saat ini kurang tepat rasanya jika disebut sebagai lembaga legislatif daerah. Konstruksi Pemerintahan Daerah seyogyanya berbeda dengan konstruksi pemerintahan pusat. Teori-teori pemisahan, pendistribusian, dan pembagian kekuasaan tereduksi aplikasinya jika diterapkan dalam konteks pemerintahan daerah. Karena pemerintahan daerah sendiri merupakan produk dari teori tersebut dalam hal ini kita bisa merujuk ke *territorial division of power* dan *capital division of power* yang telah dikemukakan oleh Arthur Maass.⁴⁶ DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah merupakan sebuah unsur yang melaksanakan fungsi legislasi. Reduksi kelembagaan legislatif pada DPRD ini merupakan keniscayaan. Keniscayaan yang terbentuk karena implikasi dari bentuk negara kesatuan.

Dalam hal ini, bentuk negara mempengaruhi adanya kewenangan *lawmaking* yang terjadi di daerah. Kranenburg membedakan wewenang tersebut antara negara federal dan negara kesatuan yaitu:

1. Bagi negara yang berbentuk federal, negara bagian memiliki porsi wewenang yang disebut "pouvoir constituent" yaitu wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federasi. Negara federal, wewenang membentuk Undang-undang pusat

⁴⁶ Arthur Maass et al, (1959), Loc. Cit.

untuk mengatur hal-hal tertentu telah disusun secara terperinci satu persatu dalam konstitusi federal.

2. Negara kesatuan dilain sisi memiliki pemerintahan daerah, yang wewenang membentuk peraturan telah ditetapkan secara garis besar oleh pembentuk undang-undang di tingkat pusat. Penetapan secara garis besar tersebut dalam bentuk suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang pemerintah daerah tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat.⁴⁷

Dari penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa negara kesatuan adalah negara tunggal sedangkan negara federal adalah negara majemuk yang terdiri dari himpunan-himpunan negara bagian. Pada hakikatnya negara bagian tersebut adalah *state*, karena itulah disamping pemerintah federal, negara bagian juga memiliki "*pouvoir constituent*" yaitu kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang Dasar dan undang-undang sendiri. Sedangkan kesatuan pemerintahan di luar pemerintah dalam negara kesatuan tidak memiliki hal tersebut. Dalam negara kesatuan hanya terdapat satu UUD dan berbagai undang-undang bentukan lembaga/badan legislatif pusat.

Senada dengan Kranenburg, Isjwara menegaskan pandangan yang mengatakan hanya ada satu badan legislatif pada negara kesatuan karena melihat wewenang legislatif berada dalam tangan legislatif pusat.⁴⁸ Wewenang lembaga legislatif di daerah (DPRD) hanya didasarkan atas penentuan badan legislatif pusat dalam bentuk undang-undang. Oleh sebab itu hal ini menjadi satu pembeda karena wewenang legislatif pada negara federal terbagi dalam dua bagian, yaitu badan legislatif pusat (federal) dan badan legislatif dari negara-negara bagian.

Dalam perpektif yang berbeda, Hans Kelsen menitikberatkan pada aspek penataan hukum (legal order). Menurut Hans Kelsen antara struktur negara federal dan negara kesatuan yang terbagi dalam provinsi yang otonom

⁴⁷ Kranenburg, (1989), *Ilmu Negara Umum* (terj), dalam Enny Nurbaningsih, Op.Cit., hlm. 30

⁴⁸ Isjwara, (1964), *Pengantar Ilmu Politik*, dalam Enny Nurbaningsih, Op.Cit. hlm 31

memiliki kesamaan. Secara hipotesis dikemukakan, semakin luas kompetensi organ-organ federasi semakin sempit kompetensi negara bagian dan semakin tinggi derajat sentralisasi dari tata hukum yang dibentuk. Sebaliknya, negara kesatuan memiliki otonomi hanya karena fakta-fakta masalah yang menjadi bidang pengaturan negara-negara bagian lebih luas dan beraneka ragam daripada masalah yang menjadi urusan pengaturan daerah otonom dalam negara kesatuan.⁴⁹

Dalam konteks inilah DPRD memiliki otonomi dalam menjalankan tugas fungsinya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 96 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD memiliki fungsi:

- a. pembentukan peraturan daerah provinsi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.

Salah satu fungsi dari DPRD yang menjadi perhatian khusus dalam penelitian ini adalah fungsi pembentukan. Karena fungsi tersebut berarti DPRD memiliki fungsi legislasi.

Kata "legislasi" berasal dari Bahasa Inggris "*legislation*" yang berarti (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu kata "*legislation*" berasal dari kata kerja "*to legislate*" yang berarti mengatur atau membuat undang-undang. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata legislasi berarti pembuatan undang-undang. Dengan demikian, fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang. Brayen A. Garner dalam *Black's Law Dictionary*⁵⁰ mendefinisikan *legislation* sebagai: (1) *The process of making or enacting a positive law in written form, according to some type of formal procedure, by a branch of formal government constituted to perform this process. - Also termed lawmaking;*

⁴⁹ Hans Kelsen, (1949), *General Theory of Law and State*, Cambridge: Harvard University Press, pg. 316-317.

⁵⁰ Brian A. Garner, (2009), *Black's Law Dictionary (9th)*, St. Paul : West., pg. 982

statute making; (2) *The law so enacted*; (3) *The whole body of enacted laws*. Definisi dari Brayen A. Garner ini menunjukkan bahwa legislasi adalah sebuah proses dalam membentuk hukum dengan sebuah prosedur, pembentukan hukum ini tentu oleh badan yang berwenang.

Demikian sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process*).⁵¹ Oleh karena itu, Woodrow Wilson di bukunya "*Congressional Government*" mengemukakan bahwa *legislation is an aggregate, not a simple production*.⁵² Masih berhubungan dengan hal tersebut, Jeremy Bentham dan John Austin mengatakan bahwa legislasi sebagai "*any form of law-making*"⁵³ yang apabila diletakkan dalam teori Trias Politica tentu fungsi ini berada dalam wilayah legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian "*enacted law*", "*statute*" atau undang-undang dalam arti luas. Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam pembentukan undang-undang.

Terkait dengan legislasi tersebut, Jimly Asshidiqie dalam pengantar ilmu hukum tata negara menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut 4 (empat) bentuk kegiatan yaitu: pertama, prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); kedua, pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); ketiga, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan keempat, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*)⁵⁴.

⁵¹ S.A. Walkland, (1968), *The Legislative Process In Great Britain*, London: George Allen & Unwin Ltd, pg. 10

⁵² Ibid, pg. 21

⁵³ M. Ilham F. Putuhena, (2012), Politik Hukum Perundang-undangan dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Produk Legislasi, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 3, hlm. 344

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, (2006), Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Op.Cit. hlm. 44

Fungsi legislasi ini dalam DPRD menjelma berbentuk perda. Dalam perspektif yang lebih luas, perda tidak dapat dilepaskan dari kondisi tata pengaturannya di tingkat pusat. Walaupun perda dibentuk oleh kelembagaan DPRD dan kepala daerah tetapi tidak dapat berdiri sendiri terlepas, karena terikat dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda harus berada dalam sistem peraturan perundang-undangan dengan ketaatan mutlak. Oleh karena itu, sebagai peraturan perundang-undangan terendah, perda harus tunduk pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.⁵⁵

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Urusan Pemerintahan daerah yang dimaksud adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan dan menyejahterakan masyarakat.

DPRD dalam hal ini DPRD Provinsi Lampung memiliki kedudukan sebagai lembaga perwakilan rakyat Daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah provinsi sesuai dengan Pasal 95 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

C. Peraturan Daerah

Sedikit menelisik dan menengok ke arah belakang, perkembangan ilmu berundang-undangan dimulai dan berkembang pada Abad ke-20 di Eropa Barat. Ilmu perundang-undangan memiliki banyak sebutan antara lain⁵⁶ *Gesetzgebungslehre* oleh Peter Noll dan Jurgen Rodig, *Gesetzgebungswissenschaft* oleh Burkhardt Krems dan Wemer Maihofer, sampai *Wetgevingsleer* atau *Wetgevingskunde* oleh S.O. van Poelje, sampai

⁵⁵ Enny Nurbaningsih, (2019), Op. Cit. hlm 7

⁵⁶ Maria Farida, (2007), *Ilmu Perundang-undangan 1*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 7

Wetgevingstheorie oleh W.G. van der Velden. Hamid S. Attamimi, salah satu begawan dan pengembang ilmu perundang-undangan di Indonesia memakai istilah yang sama dengan Burkhardt Krems dan Wemer Maihofer, yakni *Gesetzgebungswissenschaft* atau Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan. Demikian dalam peraturan perundang-undangan dikenal istilah hierarki yang menunjukkan adanya tingkatan atau jenjang pada setiap peraturan.

Hierarki yang dalam Bahasa Inggris disebut sebagai “*hierarchy*” dalam Cambridge Dictionary didefinisikan sebagai “*a system in which people or things are arranged according to their importance*”. Hierarki menurut KBBI adalah (1) urutan tingkatan atau jenjang jabatan (pangkat kedudukan); (2) organisasi dengan tingkat wewenang dari yang paling bawah sampai paling atas. Secara sederhana dari pengertian-pengertian dapat kita lihat bahwa hierarki adalah tata urutan atau jenjang suatu objek.

Teori Hans Kelsen sebagaimana disebutkan oleh Jimly Assidique⁵⁷ dapat dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok besar yakni:

- (i) *Judicial Review*;
- (ii) doktrin mengenai *grundnorm* (*basic norm*) atau norma dasar yang sangat erat kaitannya dengan doktrin hierarki norma hukum atau *stufenbau der rechtsordnung*;
- (iii) teori yang memurnikan hukum positif dengan upaya disosiasi yang bertangan besi terhadap segala pengaruhnya pada hukum alam atau bisa disebut upaya pemurnian disiplin ilmu hukum terhadap pengaruh disiplin ilmu nonhukum.

Membicarakan hierarki norma hukum tentu kita akan membicarakan mengenai teori kedua kelsen, yakni *grundnorm* dan *stufenbau der rechtsordnung*. Keduanya terkait satu dengan yang lain. *Grundnorm* adalah pucuk kekuatan validitas norma yang menyebabkan norma-norma

⁵⁷ Jimly Asshidique, 2020, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 4

dibawahnya menjadi valid, sedangkan *stufenbau der rechtsordnung* adalah implikasi logis dari adanya *grundnorm* yang membentuk adanya hierarkikal dan tata urutan peraturan.

Stufenbau der rechtsordnung tidak lepas kaitannya dari kontribusi mahasiswa kelsen saat itu yakni Adolf Julius Merkl. Tahun 1918 kala itu, Adolf J. Merkl menulis “*The hierarchy of the sources of law*”. Norma hukum yang bersifat hierarkis sebagai penerapan struktural norma.⁵⁸ Pemikiran tersebutlah yang merupakan posisi sentral bagi kelsen untuk menegaskan *Pure Theory of Law* dan *Grundnorm*.

Berlanjut pada Hans Nawiasky yang terkadang di Indonesia disalahpahami sebagai murid kelsen sendiri, padahal sebenarnya bukan, yang ada adalah koleganya sendiri. Hans Nawiasky adalah hakim di Bavaria Jerman saat itu. Pemikiran Hans Nawiasky lebih rinci dan mendetail dibanding pemikiran Hans Kelsen. Ia menurunkan *staatsfundamentalnorm* yang dibawahnya diikuti oleh *Staatsgrun-gesetz, Formell Gesetz, Verordnung* dan *Autonomus Satzung*. Pemikiran Nawiasky ini banyak diadopsi dan dicocok-cocokkan dengan hierarchy norma hukum yang ada di Indonesia saat ini. Jika merujuk pada pendapat Maria Farida⁵⁹ sebagaimana dikutip oleh wahyu sasongko, maka keempat hierarki tersebut dapat terumuskan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 4. Hierarki Norma Hukum Di Indonesia

<i>Staatsfundamentalnorm</i>	Norma Fundamental Negara: Pancasila & Pembukaan UUD 1945.
<i>Staatsgrun-gesetz</i>	Aturan dasar atau aturan pokok negara: Batang Tubuh UUD

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, 2020, *Op. Cit.*, hlm. 64

⁵⁹ Wahyu Sasongko, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, hlm. 27

	1945. TAP MPR, Konvensi Ketatanegaraan.
<i>Formell Gesetz</i>	Undang-undang formal yang dibuat oleh DPR & Presiden: undang-undang pemilu, undang-undang pemerintahan daerah, undang-undang parpol.
<i>Verordnung & Autonomus Satzung</i>	Peraturan pelaksana & peraturan otonom: peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, perda

Di Indonesia sendiri hierarki tersebut termuat dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memandatkan:

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Secara teoritis, muatan norma dimuat jiwa superior dan inferioritas terhadap satu sama lain. hubungan ini disebut hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial. Norma yang dapat menentukan pembuatan norma lain adalah norma superior, sedangkan norma yang dibuat tersebut adalah inferior. Tata hukum norma tersebut, terkhusus bagian personifikasi negara bukan merupakan system norma yang saling dikoordinasikan satu dengan yang lainnya. Tata hukum atas norma tersebut adalah disusun berdasarkan fakta adanya hubungan antara pembuatan norma, yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain, yang lebih tinggi. Tata hukum norma yang membentuk hubungan norma satu dengan yang lain dan superioritas dan inferioritas norma lah yang menjadi alasan utama validitas hierarki norma perundang-undangan yang berlaku saat ini.

Dari pasal 7 dan 8 Undang-undang Nomor tersebutlah yang menjadi tolok ukur jenjang Peraturan Daerah. Akan tetapi hal tersebut justru yang

membuat peraturan daerah memiliki kesulitan tersendiri dalam proses pembentukan karena Peraturan Daerah harus melihat kembali banyak peraturan di atasnya. Dalam sistem hukum, peraturan yang berjenjang dikehendaki tidak ada pertentangan antara satu dan lainnya. Jika terjadi pertentangan tentu tidak mustahil karena adanya berbagai kepentingan yang saling terlibat antar Masyarakat. Sehingga dalam konteks pertentangan maka adanya asas-asas hukum yang harus dipatuhi seperti *lex specialis derogate generali*, *lex superior derogate legi inferiori*, dan *lex posterior derogate legi priori*.

Menurut teori hierarki hukum, maka asas peraturan Perundang-undangan yang telah disebutkan menghendaki adanya peraturan yang lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.⁶⁰ Dalam tanda kutip, asas hukum memerintahkan untuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi harus didahulukan dan aturan yang lebih rendah dapat disisihkan.

Virgilio Zapatero⁶¹ berpandangan bahwa dalam *The Design of Laws* setidaknya harus ada 4 (empat) aspek yakni:

a. Laws and Reasons

Hukum harus dibentuk atas dasar rasionalitas. Rasional atas subjek keputusan yang rasional akan melibatkan penerapan serangkaian pelaksanaan yang terdiri dari pengurutan dan klarifikasi preferensi, mendapatkan informasi tentang semua kesempatan, memeriksa kemungkinan konsekuensi dari setiap pilihan yang ada, dan memilih yang terbaik dalam penentuannya⁶².

⁶⁰ Rudy, (2017), *Pembangunan Hukum di Daerah: Membangun Legislasi yang Mengayomi*, Bandar Lampung: Aura, hlm. 124.

⁶¹ Virgilio Zapatero Gomes, (2019), *The Art of Legislating*, Cham: Springer, pg. 41

⁶² Ibid. pg 43

b. Laws to Solve Problems

Definisi masalah yang dimaksud adalah proses di mana suatu masalah, setelah diakui sebagai masalah dan dimasukkan dalam agenda publik, dipersepsikan oleh berbagai pihak, kemudian dieksplorasi, diartikulasikan, diukur bila memungkinkan dan, dalam beberapa kasus—tidak semua—diberi definisi yang sah atau dapat diterima sementara dalam hal kemungkinan penyebab, komponen, dan konsekuensinya. Hukum dihadirkan untuk memperbaiki permasalahan tersebut.⁶³

c. Indifying Objectives

Tanpa mendefinisikan tujuannya, baik penyusun aturan tidak dapat memberikan bentuk yang tepat, badan yang mengatur tidak dapat menerapkannya, penafsir tidak dapat menerapkannya, dan tingkat kemanjuran dan efektivitas aturan tidak dapat diukur. Di sisi lain, jika tujuan suatu undang-undang tidak dijelaskan secara eksplisit, prosedur parlementer yang serius tidak mungkin dilakukan, prosedur tersebut akan menyimpang dalam perdebatan yang membosankan tentang masalah teknis, dan akan mengabaikan substansi masalah yang harus dipecahkan. Begitulah pentingnya tugas ini.⁶⁴

d. Evaluation of Option

Ada beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk membuat evaluasi semacam ini dan, tergantung pada kriteria mana yang digunakan, pilihan yang akhirnya dipilih akan berbeda. Beberapa pilihan cara evaluasi meliputi *Cost and Benefit Analysis*, *Cost Efficacy*, dan *Risk Assesment*.⁶⁵

Jika membicarakan peraturan daerah dewasa ini dalam konteks DPRD sebagai badan yang berwenang menjalankan fungsi legislasi⁶⁶ di daerah

⁶³ Ibid 48

⁶⁴ Ibid 52.

⁶⁵ Ibid. 57

⁶⁶Enny Nurbaningsih, *Op.Cit.*, hlm 231

bersama dengan kepala daerah. Produk dari fungsi legislasi DPRD sendiri berbentuk Peraturan Daerah. Keberadaan peraturan daerah sendiri pada hakikatnya merupakan akibat dari diterapkannya prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.⁶⁷ Dalam perkembangannya, perda seringkali dipertanyakan status perda dalam kedudukannya di peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dilihat dari segi pembentukannya, perda dibentuk mirip dengan undang-undang dimana produk hukum tersebut sama-sama dibentuk oleh lembaga yang menerima mandat dari rakyat lewat pemilihan umum. Hanya keberlakuan wilayahnya, bahwa undang-undang berlaku secara nasional sementara perda berlaku secara regional/territorial daerah yang bersangkutan.⁶⁸ Produk hukum yang dihasilkan oleh DPRD Bersama dnegan pemerintah daerah dapat disebut produk legislatif (*Legislatif Acts*), sedangkan untuk peraturan pelaksanaannya (perkada) dapat disebut produk regulative (*executive act*)⁶⁹.

Adapun fungsi pembentukan perda DPRD mengandung dua makna yaitu:⁷⁰

1. Fungsi pembentukan perda yang diselenggarakan oleh DPRD sendiri bermakna bahwa setiap anggota DPRD memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mengajukan usulan inisiatif Ranperda. Usulan inisiatif menjadi bahan pembahasan di Badan Musyawarah DPRD dan setelah melalui pertimbangan dan persetujuan mayoritas anggota DPRD, Raperda dimaksudkan dapat diajukan sebagai usulan inisiatif yang dibahas bersama kepala daerah untuk ditetapkan menjadi perda.
2. Fungsi pembentukan perda yang diselenggarakan oleh kepala daerah di mana kepala daerah mengajukan usulan inisiatif Ranperda kepada DPRD untuk dibahas bersama dan mendapatkan persetujuan DPRD.

Secara normati, merujuk kepada ketentuan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

⁶⁷ Rudy, Yusnani Hasyim, Siti Khoiriah dkk, (2013), Model social justice assesment Dalam Pembentukan Peraturan Di Daerah, Lampung: Fakultas Hukum Universitas Lampung, hlm. 7

⁶⁸ Enny Nurbaningsih, *Op.Cit.*, hlm. 232

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 232

⁷⁰ Fioren Maria Lasut, (2018), Analisis Fungsi LEgislati Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Manado dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Lex Administratum, Vol. 6, No. 4.* hlm. 123

undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka perda dibedakan menjadi 2 (dua) yakni peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Dalam konteks penelitian ini, yang dikaji dan difokuskan adalah peraturan daerah provinsi. peraturan daerah provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama dengan Gubernur.

Materi muatan peraturan daerah provinsi sendiri memuat mengenai:

1. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah
2. Penyelenggaraan tugas pembantuan
3. Menampung kondisi khusus daerah
4. Penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dewasa ini, materi muatan peraturan daerah lebih seperti pada poin 4 (empat) yakni penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bagaimana tidak, adanya kecenderungan atau ketakutan bahwa Pemerintah Daerah melampaui kewenangan, perda hasil konsultasi kepada Kemendagri tidak diterima, atau bahkan perda dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Sehingga dirasa pemerintah daerah beserta jajarannya saat ini lebih seperti bermain di liga aman. Maka dari itu mejadi penting sebuah landasan dan penerapan prinsip-prinsip yang sudah digariskan oleh undang-undang untuk lebih rigid lagi terutama mengenai landasan pembentukan peraturan daerah.

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa landasan pembentukan peraturan daerah setidaknya dibagi menjadi 3 (tiga) yakni:

1. landasan filosofis;
2. landasan yuridis; dan
3. landasan sosiologis.

Pertama, landasan filosofis. Landasan filosofis dalam pembentukan peraturan daerah menjadi suatu keharusan ketika para pembentuk perda dihadapkan pada pertanyaan mendasar tentang sifat hukum dan esensi keadilan. Suatu peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas, dan politik hukum yang menjadi dasar pijakan haruslah kukuh agar dapat dijadikan pedoman. Pembentuk peraturan hukum memiliki tanggung jawab untuk menjelaskan esensi hukum atau keadilan dengan dasar pengetahuan hukum. Dalam hal ini, peran filsafat adalah melakukan uji kritis dan mendalam terhadap peraturan daerah yang akan dibentuk.

Tujuan filsafat adalah mengartikulasikan dan mempertahankan standar kritik rasional serta mengungkapkan ketidakjelasan yang melingkupi praktek hukum ketika praktek tersebut mulai dipertanyakan. Analisis filsafat terhadap hukum bertujuan memberikan pertanggungjawaban rasional atas konsep-konsep yang digunakan dalam praktek hukum. Fungsi filsafat bukanlah untuk melaporkan implementasi hukum, melainkan untuk merefleksikan kritis dan memperbaiki penggunaan umum atas konsep tersebut.

Refleksi kritis ini menjadi penting karena (1) masyarakat berkepentingan terhadap tegaknya kepentingan umum, yang merupakan prasyarat untuk pelaksanaan hak dan kepentingan warga negara; (2) untuk mengontrol potensi kesewenang-wenangan penguasa. Dalam ilmu hukum, terdapat perdebatan tentang hubungan antara moralitas dan hukum, di mana penganut mazhab positivis cenderung memisahkan keduanya.

Dalam konteks peraturan hukum daerah, analisis kritis harus dimulai sejak pembentukan perda itu sendiri. Oleh karena itu, dalam pertimbangan untuk suatu perda, landasan filosofis pembentukannya selalu dinyatakan secara eksplisit. Hal ini menunjukkan bahwa perda tidak hanya dibentuk

berdasarkan "intuisi sesaat" pemerintah daerah, melainkan muncul dari kebutuhan untuk melindungi kepentingan umum.

Landasan filosofis peraturan perundang-undangan dalam konteks daerah melibatkan dasar atau landasan yang terkait dengan filosofi atau ideologi negara. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum menciptakan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan. Konsep ini mencakup nilai-nilai yang dianggap adil dalam masyarakat. Dengan demikian, cita hukum yang berkaitan dengan baik dan buruk, adil atau tidak, diharapkan tercermin dalam hukum yang dibuat.

Kedua, landasan sosiologis. Suatu peraturan perundang-undangan dianggap memiliki landasan sosiologis apabila isi dan ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Pentingnya hal ini terletak pada upaya agar perundang-undangan yang dibuat tidak hanya menjadi sekumpulan kalimat-kalimat tanpa makna, tetapi dapat diterima dan diikuti oleh masyarakat. Dengan kata lain, peraturan hukum harus dapat dipahami oleh masyarakat, menggambarkan realitas hidup mereka, dan sesuai dengan nilai-nilai serta keyakinan yang mereka anut. Membuat aturan yang tidak sejalan dengan tata nilai, keyakinan, dan kesadaran masyarakat akan kehilangan makna, karena tidak akan dipatuhi dan ditaati.

Pentingnya kesesuaian peraturan hukum dengan "hukum yang hidup" dalam masyarakat tercermin dalam aliran *Sociological Jurisprudence*. Pandangan ini memandang hukum sebagai suatu entitas yang tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat, mengikuti perubahan masa, ruang, dan budaya. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan "hukum yang hidup" dalam masyarakat, yang tentunya mencerminkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat tersebut.

Oleh karena itu, proses pembentukan peraturan daerah, sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan, seharusnya dimulai dari realitas

yang ada dalam masyarakat. Realitas ini bisa berupa fakta sosial atau aspirasi yang berkembang, permasalahan yang dihadapi, atau tuntutan atas kepentingan perubahan. Dengan memahami realitas tersebut, langkah selanjutnya adalah mencari solusi terbaik yang dapat mengatasi masalah yang muncul atau meningkatkan kondisi saat ini. Proses ini memastikan bahwa peraturan yang dihasilkan benar-benar relevan dan dapat diaplikasikan dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.

Ketiga, landasan yuridis. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

D. Program Pembentukan Peraturan Daerah

Legislasi seyogyanya perlu disusun atas dasar metodologi yang jelas dan spesifik. Hannele Isola-Miettinen⁷¹ dalam tulisannya memberikan pandangan bahwa kualitas legislasi berakar pada ketentuan *rule of law* pada umumnya. Namun kualitas legislasi sendiri tidak saja hanya berpatokan pada ketentuan tersebut, Hannele menambahkan bahwa hukum tidak saja sebuah keharusan, dimana memungkinkan, diundangkan implementasikan, dan dilihat efeknya. Namun hukum harus diformulasikan dengan presisi yang cukup

⁷¹ Hannele Isola-Miettinen dalam tulisannya berjudul "*Legislation as Process Phases and Dimensions: Methodological Approach*" dalam Francesco Ferraro and Silvia Zorzetto, (2022), *Exploring the Province of Legislation: Theoretical and Practical Perspectives in Legisprudence*, Cham: Springer, pg. 44-45

dan kejelasan terhadap subjek yang diregulasikan. Maka dari itu dalam konteks legislasi munculah *Legislative Methodology*.

Legislative methodology yang dimaksud seperti evaluasi terhadap kualitas prosedur legislatif. Dalam literatur lain, metodologi itu didefinisikan sebagai sebuah *theory science* oleh Charles Albert Morand. Charles Albert Morand⁷² menyatakan bahwa *legislative method is a part of legislative science which seeks to devise a methodical procedure for elaboration of legal norms*.

Charles Albert Morand mendeliberasi metodologi tersebut menjadi beberapa fase. Fase tersebut dipisahkan menjadi *legislative phase, consisting of decision-making; and post-legislative phase*.⁷³

Tabel 5. Fase Legislasi menurut Charles Albert Morand

Legislative process as phases in legislating	Pre-legislative phase, planning, preparing, assessing, giving the proposal	Legislative phase, legislative decision-making in legislative organ	Post-legislative phase, norm control, legal review, ex-post evaluations, monitoring in parliament or in other organs
Formal-substantial dimensions in legislating	Legal, linguistic and factual dimensions	Legal, linguistic and factual dimensions	Legal, linguistic and factual dimensions

Indonesia dalam hal ini memiliki propemperda sebagai *sebuah legislative methodology* dalam proses legislasi di daerah. Program pembentukan peraturan daerah atau yang sering disebut sebagai Propemperda adalah tahapan pertama dalam proses penyusunan peraturan daerah. Merujuk pada ketentuan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terdiri dari 6 tahapan pembentukan peraturan daerah yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, penyebarluasan. Maka letak dari Propemperda sendiri adalah pada

⁷² Morand CA, (2000), *The contribution of 'légistique' to a better knowledge of the law. Access to legal norms: proceedings: multilateral seminar activities for the development and consolidation of democratic stability* (Adacs): Borovets (Bulgaria), 25–27 November 1998. Council of Europe, Strasbourg, pp 57–82 sebagaimana dikutip Hanele Isola-Miettinen, "Legislation as Process Phases and Dimensions: Methodological Approach", Op.Cit. pg. 130

⁷³ Ibid 129

Perencanaan yang merupakan tahapan paling awal dan paling dini dalam proses pembentukan peraturan daerah. Membicarakan mengenai tahapan perencanaan mengingatkan kembali pada kalimat dari seorang *founding father* amerika serikat yang berkata:

“ If You Fail To Plan, You Are Planning To Fail”

- Benjamin Franklin

Seperti itulah kalimat yang terlintas dalam benak ketika penulis membicarakan tentang seberapa penting Propemperda. Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Pun, Propemperda seyogyanya harus jelas dasar kajian kewenangan daerah terhadap perda yang akan diajukan dan dimuat didalamnya.

Rudy⁷⁴ mengutip Roscoe Pound, menyatakan bahwa hukum sebagai suatu unsur hidup dalam masyarakat harus senantiasa memajukan kepentingan umum. Kalimat "hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat" menunjukkan konsistensi Pound dengan pandangan ahli-ahli sebelumnya seperti Erlich dan Duguit. Artinya, hukum harus lahir dari konstruksi hukum masyarakat yang dilegalisasi oleh penguasa. Hukum tersebut harus berasal dari konkretisasi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Legalisasi penguasa ini terwujud dalam bentuk Propemperda. Propemperda merupakan bentuk legalisasi masyarakat daerah terhadap peraturan-peraturan yang akan dibentuk oleh penguasa. Yang utama adalah nilai-nilai keadilan masyarakat yang seyogianya senantiasa selaras dengan cita-cita keadilan negara yang dimanifestasikan dalam suatu produk hukum.

Oleh karena itu, Propemperda dalam sebuah dokumen perencanaan menjadi sangat penting guna mengakomodir nilai-nilai keadilan masyarakat. Terutama dalam perencanaan ini, ditetapkan prioritas peraturan perundang-

⁷⁴ Rudy, Yusnani Hasyim, Siti Khoiriah dkk, (2013), Op.Cit., Hlm. 51

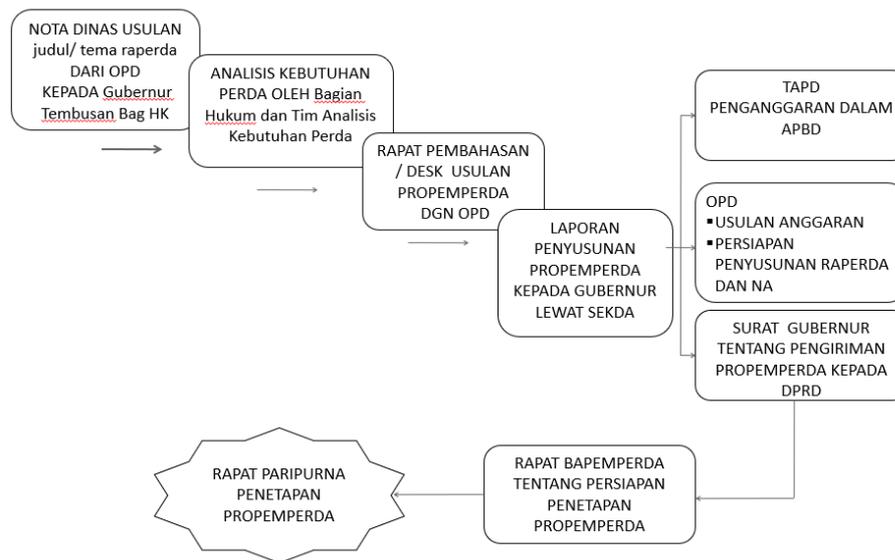
undangan yang akan dibentuk sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat daerah. Instrumen perencanaan pembentukan peraturan daerah harus memiliki naskah akademik.

Perumusan perda agar memenuhi aspek keberlakuannya tidak hanya memandang dari aspek yuridis, tetapi juga aspek sosiologis dan filosofis. Namun, dalam kenyataannya, seringkali dalam penyusunan perda justru mengabaikan landasan sosiologis dan filosofis, yakni tidak melihat pada fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan perda dan pertimbangan-pertimbangan tentang hakekat pentingnya sesuatu tersebut diatur. Prinsip perumusan seharusnya melihat persoalan tersebut secara lebih komprehensif sehingga substansi yang diatur dalam suatu perda tidak hanya sekadar didasarkan pada pertimbangan jangka pendek.

Dalam praktiknya, terdapat berbagai kesalahan dalam proses pembentukan perda, baik yang disengaja maupun tidak sengaja. Proses kajian penyesuaian propemperda kadang tidak dilakukan. Naskah akademik pun dibuat seperlunya saja tanpa pembahasan lebih lanjut. Semua ini seringkali diabaikan oleh lembaga perumus perda dengan pertimbangan mengejar waktu untuk memenuhi kebutuhan dan pertimbangan-pertimbangan biaya pembuatan perda. Meskipun saat ini naskah akademik dalam penyusunan perda sudah diwajibkan oleh undang-undang, namun seringkali penyusunan naskah akademik hanya dilakukan sebatas normatif saja dan tidak sampai pada penelitian empiris atau dalam artian selesai di meja.⁷⁵

Secara umum berikut adalah proses daripada Proses Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

⁷⁵ Ibid, hlm. 53



Penyusunan Propemperda memuat daftar rancangan perda yang didasarkan atas:

1. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
2. Rencana pembangunan daerah
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan
4. Aspirasi masyarakat daerah

Penyusunan dan penetapan Propemperda mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan perda yang ditetapkan setiap tahun dengan pembahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya.

Secara kelembagaan terdapat dua lingkup penyusunan propemperda yakni pada lingkup pemerintah daerah dan lingkup DPRD. Pemisahan kedua kelembagaan tersebut erat kaitannya dengan identifikasi kebutuhan perda di lingkup kerja masing masing. Untuk lingkup kerja DPRD dikoordinasikan dengan badan pembentukan peraturan daerah (Bapemperda). Sedangkan untuk lingkup kerja pemerintah daerah dikoordinasikan oleh Biro Hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

Dalam penyusunan Propemperda pun juga tidak bisa carut marut dan asal mengajukan. Penyusunan Propemperda membutuhkan analisis kebutuhan perda atau AKP. Mekanisme yang ditetapkan meliputi proses identifikasi kebutuhan dan Analisa kebutuhan dalam rangka Propemperda yang sesuai dengan kewenangan, kebutuhan, kondisi, dan kemampuan daerah. Mekanisme tersebut dilakukan dengan cara:

1. Menentukan prioritas kebutuhan institusi/masyarakat
2. Membandingkan realisasi Propemperda dengan perda yang ditetapkan dalam setiap tahun
3. Menghitung anggaran penyusunan perda secara proporsional.

Tahapan pertama adalah identifikasi kebutuhan. identifikasi kebutuhan di lingkungan DPRD melalui proses:

1. Penyampaian surat permintaan dari Pimpinan DPRD terkait pengajuan usul Propemperda kepada anggota komisi dan gabungan komisi
2. Usulan Propemperda disampaikan kepada Bapemperda
3. Bapemperda menginventarisir usulan
4. DPRD membentuk Tim AKP yang terdiri dari Anggota DPRD, Tim Legal Drafter dari DPRD, Tim Ahli, Instansi Terkait, Akademisi dan Stakeholder
5. Tim AKP melakukan penyeleksian terhadap hasil inventarisir

Sedangkan Identifikasi kebutuhan di lingkungan Pemerintah Daerah melalui proses:

1. Gubernur memerintahkan perangkat daerah terkait untuk mengusulkan judul Rancangan perda
2. Perangkat daerah yang dimaksud menyampaikan usulan Raperda melalui bagian hukum/biro hukum
3. Usulan judul dilengkapi berkas penjelasan singkat, maksud, tujuan, sasaran, dampak rancangan perda bagi masyarakat

4. Bagian hukum/biro hukum menginventarisir usulan judul
5. Gubernur membentuk Tim AKP yang terdiri dari unsur perangkat daerah yang membidangi perencanaan pembangunan daerah, instansi atau perangkat daerah terkait, tim *legal drafter*, dan unsur lain sesuai kebutuhan.
6. Tim AKP menyeleksi Judul usulan

Kedua tim seleksi kebutuhan perda tersebut melakukan seleksi atas dasar beberapa kriteria yakni:

1. Melakukan penilaian terhadap berkas yang dilampirkan
2. Mensinergikan dengan urusan wajib dan urusan pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
3. Mensinergikan dengan kebutuhan masyarakat
4. Mensinergikan dengan prioritas pembangunan daerah.

Jika kita melihat dan memperbandingkan antara prosedur dari pembentukan peraturan di Indonesia terkhususnya Propmperda dengan Metodologi Legislatif Albert Morand maka akan didapati tabel sebagai berikut:

Tabel 6. Fase legislasi di Indonesia

Legislative process as phases in legislating	Pre-legislative phase. Example: preparing, assesing, giving the proposal	Legislative phase. Example: legislative decision-making in legislative organ	Post-legislative phase. Example: norm control, legal review, ex-post evaluations, monitoring in parliament or in other organs.
Legislasi Nasional	Perencanaan Prolegnas	Pembahasan, Pengesahan	Pengundangan, Pemantauan dan Peninjauan
Legislasi Daerah	Perencanaan Propemperda	Pembahasan, Pengesahan	Pengundangan

Dapat dilihat dari tabel diatas bahwa perbedaan sentral terhadap proses legislasi daerah dengan proses legislasi nasional dan teori morand. Proses legislasi daerah tidak memiliki proses pemantauan dan peninjauan (dalam

hal ini evaluasi). Hal ini dipertegas oleh Bayu Dwi Anggono bahwa ada 2 (dua) permasalahan dalam manajemen pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Yang pertama adalah proses evaluasi tersebut belum terlembagakan secara jelas.⁷⁶ Permasalahan kedua adalah belum adanya model baku (mekanisme dan metode) terhadap evaluasi peraturan perundang-undangan yang didesain secara sistematis. Sehingga perlu adanya bentuk baku yang menjadi patokan utama dalam proses evaluasi peraturan perundang-undangan.

⁷⁶ Bayu Dwi Anggono, (2020), Pokok-Pokok Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 16

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penulisan skripsi ini menggunakan jenis penelitian normatif-empiris yaitu penelitian hukum dengan menggunakan sumber data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan dan sumber data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan pendapat para ahli.

B. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang diperbantukan dalam penelitian ini guna mendorong akselerasi penyusunan adalah pendekatan perundang-undangan. Seperti kata Peter Mahmud Marzuki bahwa penelitian dalam tataran dogma atau praktik hukum sejatinya tidak bisa lepas dari pendekatan perundang-undangan.⁷⁷ Dalam pendekatan ini, melekat kuat penggunaan hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Merujuk pada definisi peraturan perundang-undangan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa:

“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”

Merujuk pada pasal tersebut dapat diringkas bahwa yang dimaksud sebagai peraturan perundang-undangan adalah legislasi dan regulasi. Apa yang dimaksud dengan legislasi dan regulasi disini? Menurut Jeremy Bentham

⁷⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 136

dan John Austin sebagaimana telah dikutip oleh Saldi Isra⁷⁸ bahwa legislasi adalah sebagai sebuah *form of law-making*. Sedangkan untuk regulasi adalah peraturan pelaksanaannya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) sendiri pun mendefinisikan legislasi sebagai pembuatan undang-undang.

Peter Mahmud Marzuki⁷⁹ menggolongkan jika sebuah penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan maka seyogyanya penelitian tersebut lebih berfokus pada menggunakan legislasi dan regulasi dan menampilkan ketentuan *Beschickking/decree*. Ketentuan *Beschickking/decree* yang merupakan keputusan oleh pejabat administratif yang bersifat khusus.⁸⁰

C. Sumber Data

Sumber data penelitian ini akan didapatkan dari data di lapangan melalui wawancara dengan narasumber yang membidangi dalam bidang penyusunan peraturan perundang-undangan di lingkup Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Lampung serta Tenaga Ahli Penyusun Peraturan Daerah Provinsi Lampung. Sedangkan untuk jenis data dalam penelitian ini dibagi menjadi dua bagian yakni:

2. Data Primer adalah data yang diolah dari hasil studi dan penelitian di lapangan. Hasil wawancara dari narasumber akan diolah selayaknya data primer pada penelitian ini.
3. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan, mengkaji dan meneliti literatur yang memuat dokumen-dokumen hukum. Data sekunder terdiri dari 3 (tiga) bahan hukum yakni:

- a. Bahan hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif.⁸¹ Ia merupakan hukum positif yang berlaku saat ini.

⁷⁸ Saldi Isra, 2018, Pergeseran Fungsi Legislasi, Depok: Rajawali Pers, hlm. 44

⁷⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 137

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 182

Dalam penelitian ini yang digunakan dalam bahan hukum primer terdiri dari

- i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- ii. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
- iii. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
- iv. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 199);

- v. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- vi. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Lampung Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Lampung Nomor 355);
- vii. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2017 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Lembaran Daerah Tahun 2017 Nomor 8);

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang dapat memberikan petunjuk kepada peneliti tentang arah penelitian dituju.⁸²Sudah barang tentu buku-buku, jurnal, artikel merupakan lingkup bagian dari bahan hukum ini. Menariknya Prof. Peter Mahmud Marzuki⁸³ menggolongkan kamus dan komentar pengadilan sebagai bahan hukum sekunder karena tujuan dari kamus dan komentar pengadilan tersebut adalah sama dengan bahan hukum sekunder yakni membantu peneliti dalam menjelaskan dan menentukan arah pada penelitian.

⁸² Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 196

⁸³ *Ibid*

c. Bahan hukum tersier.

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat membantu menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder dapat berupa kamus hukum dan kamus Bahasa.

D. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan tersier yang relevan dengan permasalahan yang dikaji. Identifikasi dilakukan pada permasalahan yang dikaji sehingga didapati bahwa Pengumpulan data yang seyogyanya dilakukan yakni mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan program pembentukan peraturan daerah, kemudian dihimpun Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Lampung sejak tahun 2020 hingga tahun 2022. Sebagai bahan pendukung penelitian, penulis menginventarisasi bahan hukum sekunder.

E. Pengolahan Data

Data dan bahan hukum yang telah diperoleh dan/atau dikumpulkan selanjutnya diolah dengan menggunakan tahapan sebagai berikut:

1. Melakukan inventarisasi terhadap data lapangan dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan program pembentukan peraturan daerah;
2. Menelaah dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan program pembentukan peraturan daerah;
3. Identifikasi terhadap pelaksanaan penyelenggaraan program pembentukan peraturan daerah di Provinsi Lampung.

F. Analisa Data

Proses terakhir dalam rangkaian penyusunan skripsi ini adalah Analisa data. Data merupakan sebuah objek yang belum terolah, yang menunggu untuk diracik dan dipadupadankan satu dengan yang lain, guna menghasilkan sajian sebuah kesimpulan yang mencerahkan. Kumpulan data disusun

secara sistematis dan terstruktur hingga memunculkan sajian yang singkat, padat, jelas dan menjawab rumusan masalah pada awal penelitian ini. Data dan bahan akan dicari secara kualitatif dan kuantitatif, kemudian dikaji secara komprehensif dan dibahas serta diuraikan secara deskriptif, analitis, dan sistematis. Hasil pembahasan kemudian akan diambil kesimpulan secara induktif sebagai jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Capaian kinerja pembentukan perda Inisiatif DPRD berjalan kurang memuaskan. Capaian dari DPRD jika dikurasikan berdasarkan hasil penelitian penulis terhadap didapati bahwa realisasi Peraturan Daerah yang sah tidak mencapai maksimal secara kumulatif. Capaian secara kumulatif dalam kurun waktu 4 Tahun berturut-turut hanya **58, 69 %** Persen dengan perbandingan antara 46 Usulan dengan 27 Perda yang sah.
2. Kurang maksimalnya capaian tersebut dikarenakan ada beberapa hambatan yakni:
 - a. Dalam proses perencanaan, norma judul yang termuat dalam Propemperda kurang sesuai kewenangan;
 - b. Dalam proses penyusunan dengan adanya dinamika peraturan perundang-undangan diatas perda yang terlampau cepat;
 - c. Kemudian pada proses pembahasan yakni adanya dinamika pelaksanaan pembahasan yang mengubah judul perda dan posisi kantor wilayah kementerian hukum dan hak asasi manusia yang dirasa kurang tepat saat penyempurnaan perda dalam proses pembentukan perda;
 - d. Kemudian terakhir pada proses pengundangan dengan adanya jangka waktu pemrosesan nomor perda dalam kementerian yang berwenang.

B. Saran

Guna memaksimalkan atau mengakselerasi pembentukan perda, maka saran dari penulis ada 3 (tiga) cara yakni:

1. Penambahan jangka waktu dalam pembentukan naskah akademik dan perda. Naskah akademik dapat dibahas di tahun sebelumnya, yang kemudian apabila sudah final dan ada kesepakatan terkait judul maka Judul tersebut dapat dimasukkan ke Propemperda tahun selanjutnya.
2. Rekonstruksi pembentukan Propemperda. Propemperda dapat dibentuk mengikuti model pemerintah pusat yakni ditetapkan dalam jangka waktu yang panjang. Disarankan Propemperda tersebut dibentuk menjadi 2 (dua) bagian, yakni Propemperda prioritas dalam waktu 1 (satu) tahun dan Propemperda jangka panjang dalam waktu 5 (lima) tahun. Jangka waktu tersebut tidak bertentangan dengan masa jabatan anggota DPRD sehingga dapat terjadi kesinambungan antara anggota DPRD dan Propemperda.
3. Pembentukan model evaluasi terhadap perda demi perda yang berkualitas. Pembentukan model evaluasi yang terbakukan dan teruji seperti menggunakan *Cost and Benefit Analysis*, *Cost Efficacy*, *Risk Management*, atau model lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal:

- Arif Firmansyah, Ade dan Malicia Evendia, (2015), Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 65
- Alder, John and Keith Syrett, (2017), *Constitutional And Administrative Law*, London: Macmillan Publishers Limited
- Asshiddiqie, Jimly, (2006), Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Asshiddiqie, Jimly, (2020), *Teori Hierarki Norma Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press
- Dwi Anggono, Bayu, (2020), Pokok-Pokok Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indoensia, Jakarta: Konstitusi Press
- Eka Saputri, Novi dan Eny Kusdarini, (2021), Kontribusi Sistem Hukum Eropa Kontinental Terhadap Pembangunan Sistem Hukum Nasional di Indonesia, *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 50, No. 4
- Farida, Maria, (2007), *Ilmu Perundang-undangan 1*, Yogyakarta: Kanisius
- Ferraro, Francesco and Silvia Zorzetto, (2022), *Exploring the Province of Legislation: Theoretical and Practical Perspectives in Legisprudence*, Cham: Springer
- Fruetto, Anna, Noël Muller, Óscar Calvo-González, 2021, " The Power and Roots of Aspirations: A Survey of the Empirical Evidence", Policy Working Paper 9729
- Garner, Brian A., (2009), *Black's Law Dictionary (9th)*, St. Paul : West Publishing
- Hague, Rod, (2016), *Comparative Government and Politics: An Introduction (10th Edition)*, Hampshire: Palgrave Macmillan
- Hakim, Lukman, Institutional Arrangement of the Regional People's Representative Council in State Administration System of Republic of Indonesia, *Jurnal Notariil*, Vol. 5, No. 1
- Ilham F. Putuhena, M. , (2012), Politik Hukum Perundang-undangan dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Produk Legislasi, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 3
- Isra, Saldi (2018), *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Depok: Rajawali Pers
- Jennings, Ivor (1979), *The Law and The Constitution*, London: English Language Book Society & Hodder and Stoughton
- Kelsen, Hans, (1949), *General Theory of Law and State*, Cambridge: Harvard University Press

- Lijphart, Arend, (2012), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance Thirty-Six Countries (Second Edition)*, New Have: Yale University Press
- Locke, John (1884), *Two Treaties on Civil Government*, New York: George Routledge and Sons
- Maass, Arthur et all, (1959), *Area and Power: A Theory of Local Government*, Illinois: The Free Press
- Mahmud Marzuki, Peter, (2013), *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana
- Mainin, Bernan, (1997), *The Principles of Representative Government*, New York: Cambridge University Press
- Maria Lasut, Fioren, (2018), Analisis Fungsi LEgislati Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Manado dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Lex Administratum, Vol. 6, No. 4*
- Marshall, Geoffrey, (1971), *Constitutional Theory*, Oxford: Clarendon Press
- Montesquieu, Baron de, (1748), *The Spirit of Law*, Translated by Thomas Nugent, (1752), Bathoce Books
- Nurbaningsih, Enny, (2019), *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur di Era Otonomi Luas*, Depok: Rajawali Pers
- Pri Handini, Wulan, (2019), Problematika Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diantara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif, *Majalah Hukum Nasional Nomor 1 Tahun 2019*, hlm.
- Raga Lay, Marthina, (2024), Strategic Collaboration Between Local Government and DPRD in the Implementation of Regional Autonomy, *Journal of Social Research, Vol. 3, No. 3*,
- Rauf, Rahyunir, (2016), *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Marpoyan Tujuh: Pekanbaru
- Rondinelli, Dennis A, (1990), Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response, *Development and Change*, Vol 21
- Rondinelli, Dennis A, John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema, (1983), *Decentralization In Developing Countries: A Review Of Recent Experience*, Washington: The World Banks
- Rudy, (2012), *Hukum Pemerintahan Daerah Perpektif Konstitusionalisme Indonesia*, Bandar Lampung: Indepth Publishing
- Rudy, (2017), *Pembangunan Hukum di Daerah: Membangun Legislasi yang Mengayomi*, Bandar Lampung: Aura
- Rudy, Yusnani Hasyim, Siti Khoiriah dkk, (2013), *Model social justice assesment Dalam Pembentukan Peraturan Di Daerah*. Lampung: Fakultas Hukum Universitas Lampung,
- Sasongko, Wahyu, (2013), *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Bandar Lampung: Universitas Lampung
- Sihombing, Eka, (2016), Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 03

- Suhardiman, Arif darmawan, Joko Widodo, (2023), The Dilemma of the Legislation of DPRD Functions: Between Public INterest and Political Interests (A Literature Review), *Res Miliratis, Vol. 13, No. 2*
- Tim PKP2A, (2008), Kewenangan Dekonsentrasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Permasalahan Penyelenggaraannya di Daerah, *Jurnal Borneo Administrator, Vol. 4, No. 1*
- Walkland, S.A. , (1968), *The Legislative Process In Great Britain*, London: George Allen & Unwin Ltd
- Warren, J. A., (1952), *The Local Governments Service*, London: George Allen & Unwin Ltd
- Yunus, Yasril, (2006), Desentralisasi Dalam Kerangka Demokratisasi Dan *Good Governance, Demokrasi, Vol. 5, No. 1*
- Yusdiyanto, (2012), Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 5, No. 2*
- Yusdiyanto, (2012), Implementasi Kewenangan Kepala Daerah Dalam Pembuatan Perda dan Peraturan Lainnya, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 6, No. 3*
- Yusdiyanto, (2016), Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila Dalam Sistem Demokrasi di Indonesia, *Fiat Justisia, Vol. 10, No. 2*, Hlm. 271
- Zapatero Gomes, Virgilio, (2019), *The Art of Legislating*, Cham: Springer

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan kmbaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor

- 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 199);
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Lampung Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Lampung Nomor 355);
- Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2017 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Lembaran Daerah Tahun 2017 Nomor 8);
- Keputusan DPRD Provinsi Lampung Nomor 1/DPRD.LPG/III.01/2023 tentang Perubahan Atas Keputusan DPRD Nomor 27/DPRD.LPG/III.01/2022 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Tahun 2023
- Keputusan DPRD Provinsi Lampung Nomor 26/DPRD.LPG/III.01/2022 tentang Perubahan Atas Keputusan DPRD Nomor 26/DPRD.LPG/III.01/2021 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Tahun 2022
- Keputusan DPRD Provinsi Lampung Nomor 6/DPRD.LPG/III.01/2021 tentang Perubahan Atas Keputusan DPRD Nomor 21/DPRD.LPG/III.01/2020 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Tahun 2021
- Keputusan DPRD Provinsi Lampung Nomor 4/DPRD.LPG/III.01/2020 tentang Perubahan Atas Keputusan DPRD Nomor 33/DPRD.LPG/III.01/2019 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Tahun 2020