

Konsepsi Pembentukan Peraturan Daerah Di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jambi

Oleh : Bustanuddin, S.H., LL.M.¹

ABSTRAK

Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah Di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jambi dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah ini didasarkan pada permasalahan yaitu bagaimana proses pembentukan peraturan daerah yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jambi serta untuk mengetahui dan menyelidiki bagaimana pembentukan produk hukum daerah yang baik yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku yang merupakan faktor serta menentukan bagi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Jambi. Berdasarkan permasalahan tersebut tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji serta mengetahui Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jambi dalam penyelenggaraan otonomi daerah dalam pemerintahan daerah. Dengan kata lain, penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jambi sebagai dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif empiris. penelitian ini selain pengkajian yang menitik beratkan pada kajian hukum yang mengatur mengenai pelaksanaan pembentukan peraturan daerah sekaligus menganalisa bagaimana proses pelaksanaan pembentukan peraturan daerah Provinsi Jambi yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jambi. Bahan-bahan hukum yang akan dikaji adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemekaran daerah.

Kata Kunci : *Konsepsi, Pembentukan, Peraturan daerah, Provinsi Jambi.*

A. PENDAHULUAN.

Negara yang berdasarkan atas hukum atau Rechtsstaats pada umumnya bercirikan demokrasi konstitusional, dimana undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi.² Negara bukan sekedar sekumpulan keluarga belaka atau suatu persatuan organisasi profesi, atau penengah di antara kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan antara perkumpulan suka rela yang diizinkan keberadaannya

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Jambi.

² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia, 1982, hal., hal. 96.

oleh negara. Dalam suatu komunitas politik yang yang diorganisir secara tepat, keberadaan negara adalah untuk masyarakat dan bukan masyarakat yang ada untuk negara.³ Dan konsep negara hukum dalam suatu negara demokrasi dituang dalam suatu peraturan sebagai suatu norma yang diakui yang menjadi aturan dalam suatu negara yang berbentuk peraturan perundang-undangan.

Berbicara peraturan perundang-undangan, maka tidak bisa lepas dari membicarakan, masalah norma, kaedah atau norma hukum. Norma atau kaedah adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesama ataupun lingkungannya⁴. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja, Norma atau kaedah adalah sesuatu yang diperlukan dalam pergaulan hidup, yang memberikan arahan kepada manusia bagaimana dia harus hidup, agar kepentingan bersama dalam kesatuan sosial dapat terjamin⁵. Sedangkan Amiroeddin Syarif menyatakan bahwa norma atau kaedah adalah suatu patokan atau standar yang didasarkan kepada ukuran nilai-nilai tertentu⁶.

Norma atau kaedah serta Norma hukum sangat berkaitan langsung dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Sebelum peraturan itu dibuat kita harus memahami dulu bagaimana norma hukum suatu bangsa, seperti layaknya bangsa Indonesia yang memiliki norma hukum tersendiri sebagai landasan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dengan asas-asas perundang-undangannya. Intinya membicarakan norma dalam hukum berarti membicarakan bagaimana norma menjadi bagian dari hukum sebagai suatu aturan yang harus dijalankan serta ditegakkan.

Sumber hukum itu sendiri terdiri atas sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis. Pada hakekatnya yang dimaksud dengan sumber hukum adalah tempat kita dapat menemukan atau menggali hukumnya.⁷ Pasal 1 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 ditentukan bahwa : i. sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan, ii, sumber hukum terdiri atas sumber hukum

³ C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2004, hal. 6.

⁴ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007, hal. 18.

⁵ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1998, hal. 21.

⁶ Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan, dasar, jenis dan teknik pembuatannya*, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1987, hal. 8.

⁷ Sudikno Mertokesumo, *Mengenal Hukum suatu pengantar*, Yogyakarta: PT. Liberty, 2007, hal. 82.

tertulis dan sumber hukum tidak tertulis, iii. Sumber hukum Nasional adalah Pancasila dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945.⁸ :

Sumber Hukum Tata Negara mencakup sumber hukum dalam arti Materiil dan sumber hukum dalam arti Formil. Sumber hukum dalam arti Materiil tata negara adalah sumber yang menentukan isi kaedah hukum tata negara. Sumber hukum yang termasuk dalam sumber hukum tata negara dalam arti materiil itu menurut Bagir Manan antara lain⁹ :

1. dasar dan pangan hidup bernegara;
2. kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaedah-kaedah hukum tata negara;

sedangkan Sumber hukum dalam arti Formil terdiri atas :

1. hukum perundang-undangan ketatanegaraan;
2. hukum adat ketatanegaraan;
3. hukum kebiasaan ketatanegaraan, atau konvensi ketatanegaraan;
4. yurisprudensi ketatanegaraan;
5. hukum perjanjian internasional ketatanegaraan;
6. doktrin ketatanegaraan.

Sumber hukum formal menurut Jimly Asshiddiqie haruslah mempunyai bentuk hukum tertentu yang bersifat mengikat secara hukum. Oleh karena itu sumber hukum formal itu haruslah mempunyai salah satu bentuk antara lain¹⁰ :

1. bentuk produk legislasi ataupun produk regulasi tertentu (regels);
2. bentuk perjanjian atau perikatan tertentu yang mengikat antara para pihak (contract, treaty);
2. bentuk putusan hakim tertentu (vonnis); atau
3. bentuk-bentuk keputusan administratif (beschikking) tertentu dari pemegang kewenangan administrasi.

Seperti halnya sumber hukum tata negara maka sumber hukum tata negara Indonesia juga terdiri atas sumber hukum tata negara yang formal dan materiil. Pandangan hidup bangsa Indonesia terangkum dalam perumusan sila-sila Pancasila yang dijadikan

⁸ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2009, hal. 123-124.

⁹ Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2009, hal. 32.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, Op. Cit. Hal. 127.

falsafah hidup bernegara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Sebagai pandangan hidup bangsa dan falsafah bernegara, Pancasila itu merupakan sumber hukum dalam arti yang materiil yang tidak saja menjiwai, tetapi bahkan harus dilaksanakan dan tercermin oleh dan dalam setiap peraturan hukum Indonesia. Dalam bentuk Formalnya nilai-nilai Pancasila itu tercantum dalam perumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai hukum tertulis yang tertinggi di Republik Indonesia dan Peraturan dibawahnya, selain itu adapula hukum dasar atau konstitusi yang sifatnya tidak tertulis.¹¹

Kewenangan untuk membuat perundang-undangan diatribusikan atau diserahkan atau dibagi berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar (Grondwet), maupun Undang-Undang dalam arti Formil. Sejauh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang dalam arti formil dengan tegas menentukan atau memberi wewenang untuk itu.¹²

Menurut Sistem Indonesia, Peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang pasal 7 ayat 1 menyebutkan bahwa Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Selanjutnya ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menyatakan bahwa Hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2 Ketetapan MPR;
- 3 Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4 Peraturan Pemerintah;

¹¹ Ibid, hal 159.

¹² Ibid.

- 5 Peraturan Presiden;
- 6 Peraturan Daerah.

Pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Jimly Asshiddiqie yang dikutip oleh Yuliandri menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu : pertama, prakarsa pembuatan perundang-undangan (legislative initiation); kedua pembahasan rancangan perundang-undangan (law making process)); ketiga, persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan perundang-undangan (law enactmen 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).¹³

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lembaga yang dapat membuat peraturan perundang-undangan itu adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 3 ayat 1 yang berbunyi Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, pasal 5 ayat 1 Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ayat 2 Presiden Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagai mana mestinya. Pasal 20 ayat 1 yang berbunyi Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dan pasal 22D ayat 1 tentang kewenangan DPD yang dapat mengusulkan dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu yang menjadi kewenangannya. Kewenangan lembaga pembuatan peraturan perundang-undangan ini dituangkan atau dijelaskan lebih terperinci dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Menurut ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah mempunyai

¹³ Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. hal. 15-16.

kewenangan dibidang legislasi di daerah. Keberadaannya ditingkat provinsi dikuatkan dengan Pasal 291 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyebutkan bahwa DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi.

Khusus berkenaan dengan peraturan daerah provinsi, kewenangan pembentukannya yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi diatur dalam Pasal 293 ayat 1 butir a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur

. Pembentukan Peraturan Daerah seperti halnya peraturan daerah provinsi merupakan bagian dari fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam konsep otonomi daerah. Salah satu faktor penting keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah adalah faktor adalah peraturan daerah yang baik sebagai acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Eko W. Suwardyono, dkk, dengan mengutip pendapat Rasyid dan Paragoan bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah akan ditentukan oleh adanya 5 (lima) kondisi strategis yang meliputi (i) *Self Regular Power*, (ii) *Self Modifying Power*, (iii) *Creating Local Political Support*, (iv) *Managing Financial Resources*, (v) *Developing Brain Power*.¹⁴

Keberadaan peraturan daerah yang baik yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku merupakan faktor yang sangat menentukan bagi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan kata lain, salah satu ciri dari daerah otonom terletak pada kemampuan *self supporting*-nya dalam acuan hukumnya, termasuk di dalamnya adalah kemampuan penyelenggara daerah dalam membuat produk hukum daerah yang tepat dan sesuai dengan kondisi daerah. Keberadaan produk hukum daerah yang tepat dan sesuai akan memperlancar dan mempermudah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertujuan untuk

¹⁴ Eko W. Suwardyono, dkk. (2000). "Kesiapan Jawa Timur dalam Proses Desentralisasi Fiskal: Suatu Kajian Pendahuluan". Paper dipresentasikan dalam Lokakarya Nasional *Strengthening the University Capacity to Support Decentralization*, Jakarta, 5-10 Juni. Hal. 8-9.

mempercepat proses kesejahteraan masyarakat di daerah khususnya masyarakat daerah Provinsi Jambi. Keberadaan produk hukum daerah juga berfungsi dalam mengatur berbagai program-program pembangunan dalam melaksanakan berbagai fungsinya secara baik dan benar, seperti fungsi pelayanan kepada masyarakat (*public services*), fungsi pembangunan (*development*), dan fungsi perlindungan kepada masyarakat (*society protection*).

Permasalahan yang hendak yang ditelaah yakni bagaimana Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jambi yakni (a) bagaimana penyusunan Prolegda dan (b) bagaimana pembahasan Peraturan Daerah

II. PEMBAHASAN.

1. Pembentukan Peraturan Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah diberi wewenang untuk membentuk Peraturan Daerah. Menurut Pasal 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah " Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan Daerah." Rumusan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tersebut tidak berbeda dengan rumusan dalam Pasal 69 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah "Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut Bagir Manan bahwa prinsip ini sejalan dengan rumusan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang menentukan "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan dalam Pasal 21 ayat (1) ditentukan "Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan

Undang-undang". Rumusan pasal –pasal tersebut pada Perubahan I 19 Oktober 1999 diubah menjadi Pasal 5 ayat (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Perubahan tersebut berimplikasi terhadap kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan peraturan daerah, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut "Peraturan Daerah adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. "Demikian pula dalam Pasal 140 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- (1) Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota.
- (2) Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Agar pasal bermakna dan sekaligus untuk mengaktualisasikan peran DPRD sebagai lembaga legislasi utama membentuk peraturan Daerah perlu dibentuk sebuah alat kelengkapan DPRD dinamakan Badan Legislasi Daerah yang berfungsi untuk melaksanakan tugas tersebut.

2. Badan Legislasi Daerah

Alat kelengkapan DPRD yang bernama Badan Legislasi Daerah diatur dalam Pasal 302 ayat (1) huruf d UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain ditentukan sebagai berikut:

1. Pasal 50 PP No 16 Tahun 2010 " " Badan Legislasi Daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD.
2. Pasal 51 menentukan sebagai berikut:

- (1) Susunan dan keanggotaan Badan Legislasi Daerah dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang.
- (2) Jumlah anggota Badan Legislasi Daerah ditetapkan
- (3) dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota komisi.
- (4) Jumlah anggota Badan Legislasi Daerah setara dengan jumlah anggota satu komisi di DPRD yang bersangkutan.
- (5) Anggota Badan Legislasi Daerah diusulkan masing-masing fraksi.

3. Pasal 52 menentukan sebagai berikut:

- (1) Pimpinan Badan Legislasi Daerah terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Legislasi Daerah berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat.
- (2) Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris Badan Legislasi Daerah bukan anggota
- (3) Masa jabatan pimpinan Badan Legislasi Daerah paling lama 2½ (dua setengah) tahun.
- (4) Masa keanggotaan Badan Legislasi Daerah dapat diubah pada setiap tahun anggaran.

4. Pasal 53 menentukan sebagai berikut:

Badan Legislasi Daerah bertugas:

- a. menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
- b. koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan pemerintah daerah;
- c. menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- d. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;

- e. memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah;
- f. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- g. memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
- h. membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

3. Program Legislasi Daerah (PROLEGDA)

a. Pengertian Prolegda

Sehubungan dengan Program Legislasi Daerah ini dalam peraturan perundang-undangan ditentukan sebagai berikut:

- a. Pasal 1 angka 10 menentukan , bahwa program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.
- b. Pasal 15 (2) Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah.
- c. Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, bahwa Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat **pengaturan** dilakukan berdasarkan Prolegda.
- d. Prolegda ditetapkan untuk jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, berdasarkan skala prioritas pembentukan Perda. Dan Prolegda disusun sesuai dengan kebijakan hukum daerah yang mengacu kepada kebijakan hukum nasional, untuk menjamin sinkronisasi dalam proses penyusunan dan pembentukan Perda dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

b. Penyusunan Program Legislasi Daerah

Agar pembentukan peraturan daerah dapat dilaksanakan dengan baik, perlu dilakukan secara berencana dengan memperhatikan dan mempedomani ketentuan yang mengatur proses penyusunan Peraturan Perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan dan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

- a. Ditinjau dari keterkaitannya dengan hirarki Peraturan Perundangundangan, Program Legislasi Daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan Program Legislasi Nasional, karena berada dalam satu kesatuan sistim hukum nasional.
- b. Ditinjau dari hubungan pemerintahan, dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, Prolegda sebagai instrument perencanaan pembentukan peraturan daerah, juga tidak dapat dipisahkan dan memiliki keterkaitan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan nasional. Dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, Program Legislasi Daerah (Prolegda) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan hukum dan Perundang-undangan Daerah.

Prolegda sebagai instrumen perencanaan pembentukan peraturan daerah, diperlukan dalam kerangka memberikan arah dan kepastian, serta konsistensi Daerah di dalam membentuk peraturan daerah. Secara eksplisit tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegda tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005. Namun demikian, dalam Undang-Undang dan peraturan Presiden dimaksud terdapat pasal-pasal yang secara implisit memberikan arah yang dapat dijadikan pedoman bagi daerah di dalam penyusunan Prolegda. pasal-pasal dimaksud antara lain:

- 1) Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, menjelaskan bahwa *perencanaan penyusunan Peraturan Perundang-undangan daerah, dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda)*. Dalam penjelasan Pasal 15, memberikan arah bahwa; *"...Untuk perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan daerah dilakukan berdasarkan prolegda. Di disamping*

memperhatikan "hal diatas", Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional":

- 2) Pasal 15 ayat (2) dan penjelasan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, tidak memerintahkan langsung untuk mengatur perencanaan penyusunan Prolegda, namun *penjelasan* Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 secara implisit dapat diartikan, bahwa dilihat dari proses penyusunan dan kerangka sistim hukum nasional, Prolegda memiliki keterkaitan dengan Prolegnas. Dengan demikian, dalam rangka penyusunan rencana Prolegda, daerah dapat melakukan proses penyusunan perencanaan program pembentukan peraturan daerah. Prolegda sebagai instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah, juga harus disusun secara berencana, terpadu dan sistimatis, dan dalam pelaksanaannya dapat mempedomani ketentuan-ketentuan yang mengatur tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas;
- 3) Pelaksanaan tahapan proses penyusunan Prolegda dapat dilakukan mengacu dan mempedomani Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas.

Beberapa pasal yang *penting dan perlu dipedomani* oleh daerah untuk menyusun perencanaan program pembentukan peraturan daerah, dalam kontek persiapan bahan perumusan dan penyusunan rancangan Peraturan Daerah (*preparatory material*). Pasal-Pasal penting dalam Peraturan Presiden dimaksud, antara lain:

- a). Pasal 4 ayat (1) yang bunyinya "Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 memuat program pembentukan Undang-Undang dengan *pokok materi yang akan diatur* serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
- b). Pasal 4 ayat (2) bunyinya "*Pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya* dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) *merupakan penjelasan secara lengkap mengenai konsepsi* Rancangan Undang-Undang yang meliputi:
 - (1) Latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - (2) Sasaran yang akan diwujudkan;
 - (3) Pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur, dan

- (4) Jangkauan dan arah pengaturan.
- c). Pasal 5, berbunyi Prolegnas ditetapkan untuk jangka waktu panjang, menengah, dan tahunan berdasarkan prioritas pembentukan rancangan Undang-Undang.
 - d). Pasal 13 yang berbunyi "Dalam hal Menteri lain atau pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen *telah menyusun Naskah Akademik* Rancangan Undang-Undang, maka Naskah Akademik tersebut *wajib disertakan* dalam penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang";
 - e). Pasal 15 berbunyi "Upaya pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan *konsepsi* Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud Pasal 14, diarahkan pada perwujudan *keselarasan konsepsi* tersebut dengan: falsafah negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya *yang terkait dengan bidang yang diatur* dalam Rancangan Undang-Undang tersebut. Pengharmonisasian konsepsi Rancangan Undang-Undang dalam rangka Prolegnas, hakekatnya merupakan bagian dari *grand strategy* kebijakan sistim hukum nasional di dalam pembentukan Undang-Undang, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Disisi lain, Prolegnas juga dapat digunakan sebagai instrument pengawasan oleh masyarakat, terhadap kinerja Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat di dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 4) Prolegda sebagai instrumen perencanaan pembentukan Peraturan Daerah, disusun sesuai dengan kebijakan hukum dan Peraturan Perundang-undangan daerah, kebutuhan hukum yang berkembang di masyarakat, dan dirancang untuk dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Prolegda ditetapkan untuk jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan peraturan daerah. Selain itu, Prolegda juga dimaksudkan untuk memberikan kejelasan arah kebijakan hukum dan Peraturan Perundang-undangan daerah saat ini dan masa mendatang, serta untuk menjamin kepastian dan kesinambungan di dalam proses penyusunan dan pembentukan peraturan daerah, berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*.

Menjadi masalah, penyusunan Raperda dalam rangka perencanaan Prolegda untuk jangka panjang akan sulit dilakukan, karena sangat tergantung dari Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat di tingkat pusat. Yang paling memungkinkan adalah penyusunan rencana revisi/penyempurnaan Perda yang tidak berjalan dengan baik atau ditunda.

c. Penyusunan Perda diluar Prolegda

Dalam Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, dijelaskan bahwa "Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan RUU diluar Program Legislasi Nasional". Dalam penjelasan Pasal 17 ayat (1), "Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan 'dalam keadaan tertentu' adalah kondisi yang memerlukan pengaturan yang tidak tercantum dalam Program Legislasi Nasional". Dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 68 tahun 2005 tentang Tata Cara penyusunan RUU , Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, dijelaskan sebagai berikut: *Ayat (1)*, Dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat menyusun RUU di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU yang meliputi: Urgensi dan tujuan penyusunan; Sasaran yang ingin diwujudkan; Pokok-pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan Jangkauan serta arah pengaturan. *Ayat (2)*, Keadaan tertentu sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah: Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; Meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional; Melaksanakan putusan Mahkamah Agung; Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, atau; Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya unsur urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi DPR. Ketentuan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden tersebut, menjelaskan bahwa penyusunan RUU dapat dilakukan berdasarkan Prolegnas, dan non Prolegnas sesuai dengan urgensi dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan. Penyiapan rancangan Undang- Undang non Prolegnas, pada dasarnya diperlukan persyaratan yang sama dengan persiapan rencana pembentukan RUU untuk perencanaan Prolegnas, yaitu diperlukan pokok materi muatan yang menjelaskan konsepsi RUU dimaksud. Perbedaannya, adalah dalam prosedurnya, untuk dilingkungan Eksekutif usul

pembentukan RUU yang diajukan oleh Pemrakarsa (Menteri/Pimpinan Lembaga Non Departemen) terlebih dahulu harus mendapat ijin tertulis dari Presiden. Pertanyaannya bagaimana dengan proses dan prosedur pembentukan rancangan Perda? Baik dalam kerangka Prolegda atau non Prolegda. Pada hakekatnya, prinsip-prinsip yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 68 tahun 2005, dapat diadopsi atau menjadi acuan daerah, disesuaikan dengan kewenangan dan urusannya. Siapa yang menjadi Pemrakarsa di daerah? Secara kelembagaan di Tingkat pemerintahan pusat, pemrakarsa usul pembentukan Undang-Undang dapat dilakukan oleh DPR, DPD (khusus yang berhubungan dengan otonomi daerah), dan oleh Presiden. Sedangkan pemrakarsa usul penyusunan pembentukan RUU di lingkungan DPR dapat dilakukan oleh anggota dan/atau Fraksi, dan di lingkungan eksekutif dapat dilakukan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Non Departemen. Analog dengan itu, di lingkungan pemerintahan daerah secara kelembagaan pemrakarsa pembentukan Raperda dilakukan oleh DPRD dan Kepala Daerah. Pemrakarsa usul penyusunan Raperda (di lingkungan eksekutif), dapat dari Sekretaris Daerah atau Biro Hukum/ Bagian Hukum dan Perundang-undangan atau dari Dinas/Instansi Daerah dan seijin Kepala Daerah.

II. Kesimpulan

1. Konsepsi Pembentukan Peraturan Daerah terlebih dahulu dengan memahami Konsep Pembentukan Peraturan Daerah, Badan Legislasi dan Daerah dan Program Legislasi Daerah yang di sandarkan kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penetapan Program Legislasi Daerah di DPRD Provinsi Jambi dilaksanakan berdasarkan Permendagri No 53 Tahun 2011.
2. Pembahasan Rancangan Perda di DPRD Provinsi Jambi seyogianya penyusunan Prolegdanya berpedoman pada Permendagri No 53 Tahun 2011 , agar pembahasan , ketersediaan dana dapat direncanakan, sehingga pembahasan Rancangan Perda yang sudah ditetapkan dalam Prolegda dapat tepat waktu.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiroeddin Syarif, 1987 *Perundang-undangan, dasar, jenis dan teknik pembuatannya*, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- A. V. Dicey, 2007, *Pengantar Studi Hukum Konsttisi*. Bandung, Penerbit Nusa Media, Bandung.
- Bambang Waluyo, 2002 *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- C. F. Strong, 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, Bandung.
- Eko W. Suwardyono, dkk. (2000). "Kesiapan Jawa Timur dalam Proses Desentralisasi Fiskal: Suatu Kajian Pendahuluan". Paper dipresentasikan dalam Lokakarya Nasional *Strengthening the University Capacity to Support Decentralization*, Jakarta, 5-10 Juni.
- Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan I1*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Miriam Budiardjo, 1982, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta.
- M. Solly Lubis, 1995, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, PT. Mandar Maju, Bandaung.
- Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta
- Poernadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1993, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Penerbit Mandar Maju, Bandung.
- Sudikno Mertokesumo, 2007, *Mengenal Hukum suatu pengantar*, PT. Liberty, Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif*, Alumni, Bandung.
- Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta

Peraturan :

....., Persandingan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);

....., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 38 , Tambahan lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4493) yang telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548);

....., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043)

....., Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)