

Konsekuensi Hukum dan Pengaruh terhadap Program Pembentukan Peraturan Daerah yang Tidak Selesai dalam Jangka Waktu 1 (Satu) Tahun

Ainun Jariah¹, Achmad Faishal²

^{1,2} Hukum, Universitas Lambung Mangkurat
e-mail: aynunj10@gmail.com

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa penyusunan Propemperda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan untuk mengetahui konsekuensi hukum dan pengaruhnya terhadap penyusunan rancangan Peraturan Daerah dalam daftar Propemperda. Jenis penelitiannya yaitu penelitian hukum normatif. Dilihat dari sifatnya, penelitian ini bersifat preskriptif. Pendekatannya dengan pendekatan perundang-undangan dan konsep-konsep yang berhubungan dengan penelitian ini. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui bahan studi kepustakaan. Pembentukan Peraturan Daerah secara formal telah ditetapkan serangkaian tahapan-tahapan atau proses yang harus dilalui antara lain perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan. Penyusunan dan penetapan Propemperda mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan Peraturan Daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan Peraturan Daerah yang ditetapkan pada tahun sebelumnya dengan ditetapkannya ketentuan ini maka terdapat batasan dalam penambahan daftar Propemperda. Konsekuensi dari adanya ketentuan tersebut dapat berakibat adanya batasan penambahan rancangan Peraturan Daerah yang masuk daftar Propemperda yang akan dibahas. Sedangkan sanksi bagi DPRD dan Pemerintah Daerah terhadap rancangan Peraturan Daerah yang masuk dalam Propemperda namun tidak selesai dalam jangka waktu 1 (satu) tahun saat ini belum diatur. Apabila rancangan Peraturan Daerah yang sudah masuk dalam Propemperda namun tidak selesai maka akan berpengaruh pada menumpuknya rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas dari tahun ke tahun.

Kata Kunci : *Perencanaan, Propemperda, Peraturan Daerah*

Abstract

The purpose of this research is to determine and analyze the preparation of Propemperda in accordance with the provisions of statutory regulations and to determine the legal consequences and their influence on the preparation of draft Regional Regulations in the Propemperda list. The type of research is normative legal research. Judging from its nature, this research is prescriptive. The approach is a legislative approach and concepts related to this research. The technique for collecting legal materials is carried out through library study materials. The formation of Regional Regulations has formally established a series of stages or processes that must be passed, including planning, drafting, discussing, stipulating and promulgating. The preparation and stipulation of Propemperda takes into consideration the realization of Propemperda with Regional Regulations which are determined every year with an addition of a maximum of 25% (twenty five percent) of the number of draft Regional Regulations stipulated in the previous year. With the stipulation of this provision there is a limit in adding to the list of Propemperda. The consequences of this provision may result in restrictions on adding draft Regional Regulations included in the Propemperda list to be discussed. Meanwhile, sanctions for the DPRD and Regional Government for draft Regional Regulations which are included in the Propemperda but are not completed within a period of 1 (one) year have not yet been regulated. If draft Regional Regulations have been included in the Propemperda but are not completed, this will have an impact on the accumulation of draft Regulations. Areas that will be discussed from year to year.

Keywords: *Planning, Propemperda, Regional Regulations*

PENDAHULUAN

Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan bahwa penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah dengan ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Produk Hukum berupa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara konstitusional kewenangan pembentukannya termuat dalam Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Fungsi dan peran Peraturan Daerah sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Sehingga dalam pembuatan Peraturan Daerah tersebut harus dilaksanakan dengan beberapa tahapan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tahapan-tahapan maupun mekanisme penyusunan Propemperda telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun dalam praktiknya, timbul berbagai permasalahan, diantaranya : penyusunan Propemperda belum didasarkan pada skala prioritas, Propemperda hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah. Pemasalahan tidak hanya dalam penyusunan Propemperda di daerah ditingkat nasional pun dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) masih adanya UU yang tidak selesai dalam jangka waktu 1 (satu) tahun seperti contohnya dalam Prolegnas tahun 2024 yaitu Data Indonesian Parliamentary Center (IPC) menunjukkan, ada 47 rancangan Undang-Undang program legislasi nasional (RUU Prolegnas) yang bakal digodok pada tahun 2024. Rancangan Undang-Undang tersebut merupakan lungsuran dari tahun-tahun sebelumnya, dimana rancangan pada tahun 2022 sebanyak 51% RUU dan tahun 2023 sebanyak 28% RUU. Artinya, usulan baru hanya ada 21% RUU pada tahun 2024. Dalam hal ini masih terdapat RUU yang belum tuntas dibahas di tahun-tahun sebelumnya dan berlanjut kembali pada tahun berikutnya.

Penyusunan Propemperda yang dilaksanakan oleh DPRD dan pemerintah daerah merupakan langkah awal yang akan menentukan efektifitas dan efisiensi pembentukan Peraturan Daerah yang merupakan tahapan perencanaan dalam pembentukan Peraturan Daerah, namun dalam pelaksanaannya dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu ketersediaan anggaran, waktu, partisipasi masyarakat sumber daya manusia. Keempat faktor ini harus menjadi bahan pertimbangan bagi penyusunan Propemperda, karena kemampuan DPRD menyelesaikan rancangan Peraturan Daerah yang telah ditetapkan dalam Propemperda yang akan berkonsekuensi langsung terhadap jumlah Propemperda tahun berikutnya, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 15 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018. Dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah selain harus taat asas, agar pembentukan Peraturan Daerah lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh pembentuk Peraturan Daerah adalah proses perencanaan, pada proses ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan Peraturan Daerah atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya.

METODE

Jenis dari penulisan ini yaitu penelitian hukum normatif. Dilihat dari segi sifatnya, penelitian ini bersifat preskriptif. Analisis penelitiannya bertujuan untuk menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dikaitkan dengan permasalahan yang diteliti. Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan dalam penulisan ini yakni pendekatan yang dilakukan dengan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang berlaku dimana berfungsi

untuk menelaah atau mengkaji permasalahan yang diteliti serta dengan pendekatan konsep-konsep yang berhubungan dengan penelitian ini.

Sebagai bahan untuk melaksanakan penelitian, penulis melakukan pengumpulan bahan hukum melalui alat pengumpul bahan yaitu bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri yang berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Daerah. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa literatur atau buku-buku, jurnal, website dan lainnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dasar Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki fungsi legislasi yang menempatkan produk legislasi sebagai bagian dari sistem hukum nasional. Dalam hal pembentukan Peraturan daerah tunduk pada prinsip-prinsip dasar atau asas-asas dalam sistem hukum nasional artinya pembentukan legislasi daerah yang bersumber dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah termuat dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Selain termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dasar pembentukan Peraturan Daerah juga diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa :*"Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, terpadu, dan sistematis."*Berdasarkan ketentuan tersebut dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan telah ditetapkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam pembentuk peraturan perundang-undangan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai ketentuan yang berlaku. Pembentukan produk hukum berupa Peraturan Daerah merupakan suatu kebijakan untuk mengatur wilayah daerah tersebut yang seharusnya memperhatikan dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan, karena produk dari penyusunan itu akan melahirkan norma tertulis atau peraturan perundang-undangan, baik yang tingkatannya lebih rendah maupun tingkatannya yang lebih tinggi.

Untuk menyusun dan merancang peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas hukum yang baik, asas hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan asas hukum yang menjadi dasar atau pedoman dalam membentuk Peraturan Daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi : a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g.keterbukaan. Selanjutnya terhadap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas : a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Van der Vlies membagi 2 kelompok asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu :

1. Asas Formil

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
- c. Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
- d. Asas kedayataksanaan atau dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya;
- e. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

2. Asas Materil

- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini asas-asas tertentu sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan antara lain :

1. Asas *retroaktif* dan asas legalitas yaitu untuk peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam ranah bidang Hukum Pidana;
2. Asas kebebasan berkontrak dan asas *pacta sunt servanda* yaitu untuk peraturan perundang-undangan bidang Hukum Perdata;
3. Asas *Lex Rei Sitae* dan Asas *Lex Loci Contractus* yaitu untuk peraturan perundang-undangan yang termasuk ranah Hukum Perdata Internasional;
4. Asas Kepastian, asas tidak menyalahgunakan kewenangan dan asas pelayanan yang baik yaitu untuk peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam ranah Hukum Administrasi Negara; dan
5. Asas tanggung jawab negara, asas kelestarian dan keberlanjutan, asas *ekoregion* yaitu untuk peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam ranah bidang Hukum Lingkungan.

Pada hakekatnya asas hukum merupakan aturan dasar dan prinsip-prinsip yang abstrak dan pada umumnya melatar belakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Fungsi asas hukum sangat penting sebagai rumusan pembentukan peraturan perundang-undangan. Disamping harus taat pada asas pembentukan peraturan daerah hal yang penting untuk menjadi perhatian yaitu mengenai jenis dan hierarki. Dalam teori perundang-undangan dikenal adanya bentuk perundang-undangan tingkat pusat dan bentuk perundang-undangan tingkat daerah. Menurut Amiroeddin Syarif, ada 3 jenis perundang-undangan di Indonesia yaitu :

1. Jenis-jenis yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945.
2. Peraturan pelaksanaan yang terdapat dalam praktek. Contohnya: Keppres, Inpres, Permen, Kepmen, Inmen, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Departemen dan peraturan negara lainnya.
3. Peraturan-peraturan tingkat daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Peraturan Perundang-undangan telah ditentukan hierarkinya. Hierarki peraturan perundang-undangan adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas hukum bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak

boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, kekuatan hukum suatu peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 yaitu :

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.*

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, sebab setiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki batasan untuk mengatur materi muatannya. Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah sebaiknya DPRD dan Pemerintah Daerah harus mempertimbangkan unsur kearifan lokal daerah, sehingga peraturan yang dibentuk tidak hanya sesuai dengan sistem hukum nasional melainkan juga mencerminkan karakteristik suatu daerah dengan tetap berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis bagi pemerintah daerah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya dalam rangka pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan oleh karena itu Peraturan Daerah memuat seluruh materi muatan tentang otonomi dan tugas pembantuan serta penampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut akan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah

Tahapan maupun mekanisme dalam pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yaitu perencanaan, penyusunan rancangan Peraturan Daerah pembahasan, penetapan, dan pelaporan.

Tahapan Perencanaan merupakan tahapan awal dari proses pembentukan Peraturan Daerah. Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Perencanaan merupakan hal yang penting dalam pembentukan dari peraturan, sebagai arah yang menentukan kualitas dan keberhasilan terselesainya Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Program Legislasi Daerah atau Prolegda Kabupaten/Kota. Sedangkan berdasarkan ketentuan Pasal 239 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan bahwa Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah atau Propemperda.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dimana perencanaan rancangan Peraturan Daerah disusun dalam Propemperda. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Propemperda. Penyusunan prolegda/propemperda dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun sebelum penetapan rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan ditetapkan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Peraturan Daerah dan ditetapkan dalam bentuk Keputusan DPRD.

Dalam penyusunan Propemperda memuat daftar rancangan Peraturan Daerah yang didasarkan atas : a. perintah peraturan perundang undangan yang lebih tinggi; b. rencana pembangunan daerah; c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan d. aspirasi masyarakat daerah. Dasar pertimbangan dari penyusunan maupun penetapan propemperda harus mempertimbangkan berbagai aspek sehingga Propemperda yang ditetapkan dapat terselesaikan sesuai dengan perencanaan. Aspek yang menjadi perhatian salah satunya adanya aspirasi dari masyarakat dalam pembuatan rancangan Peraturan Daerah.

Aspek aspirasi masyarakat dalam penyusunan propemperda dalam wujud adanya partisipasi dimana setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat. Britha Mikelsen mengartikan partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, di antaranya keterlibatan masyarakat, akuntabilitas dan transparansi. Sebagai upaya dalam menerima saran dan masukan dari masyarakat, maka berdasarkan ketentuan Pasal 161 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah DPRD dan kepala Daerah wajib melakukan penyebarluasan sejak penyusunan Propemperda, penyusunan rancangan Peraturan Daerah, dan pembahasan rancangan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah tersebut disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik berupa kajian terhadap Peraturan Daerah yang akan disusun. Selanjutnya dilaksanakan penyebarluasan Propemperda yang dilakukan bersama oleh DPRD dan kepala daerah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani pembentukan Peraturan Daerah, hal ini dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Pelaksanaan dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan diskusi. Adapun sarana untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, dimana setiap rancangan Peraturan Daerah, rancangan Peraturan Kepala Daerah, dan rancangan Peraturan DPRD harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat, aksesnya dapat dilakukan secara online maupun offline. Partisipasi masyarakat pada saat pembahasan di DPRD dapat dilakukan sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD. Dengan akses partisipasi memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi atau menyumbangkan pemikirannya terhadap suatu kebijakan yang akan diambil.

Konsekuensi Hukum Terhadap Propemperda Yang Tidak Selesai Dalam Jangka Waktu 1 (Satu) Tahun

Dalam pelaksanaannya rancangan Peraturan Daerah yang telah masuk dalam propemperda masih ada yang tidak selesai dalam 1 tahun dan berakibat diselesaikannya

rancangan Peraturan Daerah tersebut untuk tahun selanjutnya atau masuk lagi dalam Propemperda tahun selanjutnya. Dalam hal ini apabila rancangan Peraturan Daerah tidak selesai dalam 1 tahun apakah terdapat konsekuensi atau pun sanksi terhadap tidak terlaksanannya penyelesaian rancangan Peraturan Daerah dalam 1 tahun tersebut.

Konsekuensi hukum atau sanksi akibat tidak selesainya propemperda dalam jangka waktu 1 (satu) tahun tidak diatur dalam Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya terkait penyusunan pembentukan Peraturan Daerah. Hal sanksi yang diatur dalam peraturan tersebut yaitu mengenai ketentuan peraturan yang telah ditetapkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagaimana termuat dalam Pasal 252 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Hal berbeda dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah kumulatif terbuka yang memuat rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) telah diatur secara khusus mengenai tahapan-tahapan dan batas waktu penyelesaiannya. Dalam ketentuan penyusunan rancangan Peraturan Daerah mengenai APBD yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana terdapat konsekuensi apabila dalam waktu 1 (satu) tahun rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak selesai. Berdasarkan ketentuan Pasal 312 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa kepala daerah dan DPRD wajib menyetujui bersama rancangan Perda tentang APBD paling lambat 1 (satu) bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun. DPRD dan kepala daerah yang tidak menyetujui bersama rancangan Peraturan Daerah tentang APBD sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 6 (enam) bulan.

Penerapan sanksi dalam peraturan perundang-undangan, termasuk juga sanksi administratif, biasanya dikaitkan sebagai konsekuensi dari suatu norma yang dirumuskan dalam bentuk larangan, perintah atau keharusan, atau kewajiban. Suatu norma yang berisi larangan, perintah atau kewajiban pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakannya apabila tidak disertai dengan sanksi. Dengan adanya ketentuan yang termuat dalam pasal yang mengatur mengenai sanksi maka tujuan utama dalam penerapan sanksi yaitu untuk memberikan hukuman bagi siapapun yang melakukan pelanggaran atas suatu norma peraturan perundang-undangan.

Instrumen perencanaan dalam peraturan yang akan disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dalam Propemperda. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Propemperda. Tahap awal perencanaan ini sangat penting, karena instansi penggagas harus memasukkan Raperda yang nantinya terdaftar dalam Propemperda. Tidak adanya kejelasan terkait sanksi tersebut dapat membuat organ pembentuk peraturan terkesan menyepelakan peraturan yang akan diselesaikan, dimana dalam daftar propemperda tersebut sebenarnya harus sudah ditentukan target penyelesaiannya.

Pengaruh Pembatasan Penambahan Rancangan Peraturan Daerah Dalam Propemperda

Dalam ketentuan Pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menegaskan mengenai penyusunan Propemperda, terlebih lagi dimana terdapat satu ayat yang menegaskan bahwa penyusunan dan penetapan Propemperda mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan Peraturan Daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan Perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya. Penentuan Propemperda untuk tahun selanjutnya harus memperhatikan sebagaimana ketentuan Pasal 15 tersebut, apabila dalam satu tahun Peraturan Daerah yang selesai atau telah ditetapkan hanya sedikit maka akan berpengaruh pada penambahan rancangan Peraturan Daerah baru yang akan diajukan tahun selanjutnya, kemungkinan untuk tidak dapat dilakukan penambahan rancangan Peraturan Daerah baru pun akan terjadi, karena rancangan Peraturan Daerah tahun tersebut belum selesai dan akan berlanjut ditahun selanjutnya.

Penetapan Propemperda sangat berpengaruh terhadap penyusunan rancangan Peraturan Daerah karena rancangan Peraturan Daerah yang akan diajukan tercantum dalam Propemperda.

Dengan adanya beberapa perubahan regulasi yang mewajibkan daerah untuk menyesuaikan bahkan mengganti Peraturan Daerah yang telah ditetapkan, sehingga dalam mekanisme penyusunan propemperda haruslah direncanakan dengan baik dengan berdasarkan segala ketentuan yang berlaku dan tentu dengan memperhatikan kesiapan bagi pemrakarsa pembuat rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Pada dasarnya perencanaan pembentukan Peraturan Daerah terdiri dari 3 (tiga) komponen yaitu Penyusunan Propemperda, Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kumulatif terbuka, dan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda. Meskipun didalam Pasal 15 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 memberikan batasan terhadap penambahan rancangan Peraturan Daerah dalam propemperda, namun di Pasal 15 ayat (5) diberikan ruang untuk dapat melakukan pembahasan diluar Propemperda dengan ketentuan keadaan tertentu yaitu DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda karena alasan mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain, mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang Pembentukan Peraturan Daerah dan unit yang menangani bidang hukum pada pemerintahan daerah dan perintah dari ketentuan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, daerah dibolehkan untuk melakukan penyusunan rancangan Peraturan Daerah meskipun rancangan Peraturan Daerah tersebut belum ditetapkan dalam Propemperda atau diluar dari daftar Propemperda yang tentunya wajib berdasarkan kriteria yang disyaratkan dalam kategori penyusunan diluar Propemperda. Namun dampak dari masuknya rancangan Peraturan Daerah yang baru, kemungkinan besar akan mempengaruhi rancangan Peraturan Daerah yang sudah masuk dalam daftar propemperda.

Dengan adanya penambahan pembahasan rancangan Peraturan Daerah di luar propemperda yang terjadi pada tahun berjalan tersebut, maka dapat dimungkinkan rancangan Peraturan Daerah yang sudah masuk dalam propemperda akan dikesampingkan. Terjadinya obesitas produk hukum pun tidak dapat dihindarkan lagi di daerah yang disebabkan oleh perencanaan yang tidak sesuai maka akan berdampak pada menumpuknya rancangan Peraturan Daerah dari tahun ketahun.

Dalam Pembentukan Peraturan Daerah terdapat beberapa tahapan maupun mekanisme dalam pembentukan Peraturan Daerah sebagai berikut :

- a. Perencanaan yaitu penyusunan dan penetapan Propemperda yang disusun oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk jangka waktu 1 tahun;
- b. Penyusunan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Propemperda, tahapan penyusunan ini meliputi proses harmonisasi, pembulatan, pemantapan konsepsi yang disusun oleh tim penyusun yang terdiri dari Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, Perangkat Daerah pemrakarsa, Perangkat Daerah terkait, Biro Hukum untuk Peraturan Daerah Provinsi atau Bagian Hukum untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, perancang peraturan perundang-undangan.
- c. Pembahasan tahap pertama yaitu pembahasan rancangan Peraturan Daerah oleh Kepala Daerah bersama DPRD melalui Pembicaraan Tingkat I;
- d. Fasilitasi yaitu proses fasilitasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Produk Hukum Daerah, sedangkan untuk proses fasilitasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat;
- e. Pembahasan tahap kedua yaitu pembahasan rancangan Peraturan Daerah terhadap hasil fasilitasi oleh Kepala Daerah bersama DPRD melalui Pembicaraan Tingkat II;
- f. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna berupa persetujuan bersama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD;
- g. Penetapan yaitu rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Selanjutnya rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan Noreg terhadap rancangan

Peraturan Daerah Provinsi, sedangkan untuk rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan kepada Gubernur untuk mendapatkan Noreg.

- h. Pengundangan yaitu rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan Noreg ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan dan dilanjutkan dengan pengundangan Peraturan Daerah dalam lembaran daerah yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah;
- i. Pelaporan, pada tahapan ini Gubernur wajib menyampaikan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 Hari setelah ditetapkan untuk Peraturan Daerah Provinsi. Sedangkan untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Bupati/Walikota wajib menyampaikan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah kepada Gubernur paling lama 7 Hari setelah ditetapkan.

Ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan yang diatur dalam prolegda serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang meliputi : latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan jangkauan dan arah pengaturan. Selanjutnya dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan materi yang diatur dalam konsepsi tersebut telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Berdasarkan ketentuan Pasal 76 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Pruduk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa rancangan Peraturan Daerah provinsi dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. Penarikan kembali rancangan Peraturan Daerah Provinsi oleh Gubernur, disampaikan dengan surat Gubernur disertai alasan penarikan. Penarikan kembali rancangan Peraturan Daerah Provinsi oleh DPRD Provinsi, dilakukan dengan keputusan pimpinan DPRD Provinsi dengan disertai alasan penarikan. Selanjutnya dalam Pasal 77 menyatakan bahwa rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD provinsi dan gubernur. Penarikan kembali rancangan Peraturan Daerah provinsi hanya dapat dilakukan dalam rapat paripurna DPRD Provinsi yang dihadiri oleh gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama. Ketentuan mengenai pembahasan rancangan Peraturan Daerah tersebut juga berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berkenaan hal tersebut maka pasal tersebut dapat digunakan sebagai upaya pengurangan obesitas atau penumpukan rancangan Peraturan Daerah yang belum dibahas namun masih bisa ditarik kembali atau dikeluarkan dari daftar propemperda, fungsinya yaitu untuk mencegah menumpuknya rancangan Peraturan Daerah dari tahun ke tahun.

Tahapan perencanaan adalah tahapan penting dalam pembentukan produk hukum agar sesuai dengan kebutuhan daerah untuk pembangunan daerah, meningkatkan iklim investasi, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kemendagri telah memberikan metode yaitu Analisis Kebutuhan Perda (AKP). AKP merupakan suatu *tools* pemerintah daerah dalam menyusun Propemperda agar mempedomani Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34/6458/OTDA tanggal 26 November 2019 perihal Petunjuk Teknis Analisis Kebutuhan Peraturan Daerah. Perlu dilakukannya analisis kebutuhan Peraturan Daerah yang bertujuan untuk mencegah obesitas Peraturan Daerah dan pembentukkan Peraturan Daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah .

Terjadinya obesitas produk hukum di daerah dapat disebabkan oleh perencanaan yang tidak sesuai dengan kondisi daerah dan kesiapan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Jumlah Propemperda yang dibentuk oleh DPRD bersama Pemerintah Daerah setiap tahun harus memperhatikan target penyelesaian dari produk hukum yang akan dibuat.

Peraturan Daerah merupakan instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah dapat juga sebagai wadah atau tempat kekhususan dari keragaman daerah serta kearifan lokal di suatu daerah, dimana dalam pengaturannya harus berdasarkan norma serta kaidah dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku serta berlandaskan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

SIMPULAN

Terhadap pembentukan Peraturan Daerah yang masuk dalam propemperda namun tidak selesai dalam 1 tahun, saat ini belum mengatur mengenai konsekuensi atau sanksi dan diberikan kepada siapa. Bahwa dalam Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan agar dapat dilakukan perubahan dengan menambahkan penegasan sanksi atau konsekuensi hukum terhadap Propemperda yang tidak selesai dalam jangka waktu 1 (satu) tahun. Sanksi yang dapat diatur bisa berupa sanksi administrasi seperti halnya sanksi dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD dan pengenaan sanksinya kepada kepala daerah dan DPRD sebagai pembentuk Peraturan Daerah atau dapat pula pengenaan sanksi terhadap penambahan rancangan Peraturan Daerah apabila rancangan Peraturan Daerah yang dibahas tidak selesai dalam 1 tahun maka untuk tahun selanjutnya tidak diperkenankan lagi untuk dibahas dan masuk dalam daftar Propemperda.

Untuk menghindari menumpuknya rancangan Peraturan Daerah yang tidak selesai dari tahun ke tahun. Berdasarkan ketentuan Pasal 76 dan Pasal 77 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Pruduk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyatakan bahwa rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali oleh DPRD dan Kepala Daerah. Agar rancangan Peraturan Daerah yang memang tidak siap untuk diselesaikan dan belum dibahas DPRD dan Pemerintah Daerah, dapat dikeluarkan terlebih dulu dari daftar propemperda dengan melakukan perubahan propemperda atau pada saat penyusunan propemperda tahun selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Anthon Susanto. 2015. *Penelitian Hukum Transformatif-Parsitipatoris*. Malang:Setara Press.
- Amiroeddin Syarif. 1987. *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Jakarta:Bina Aksara.
- Aris Prio Agus Santoso *et al.*. 2022. *Pengantar Legal Drafting*. Yogyakarta: Pustakabarupress
- Asri Lasatu. 2020. "Urgensi Peraturan Daerah tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Kinerja DPRD (The Urgency Of Local Regulation Concerning The Formation Of Local Regulation Program On Regional House Of Representatives Performance)". *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*. Volume 14 Nomor 2.
- Eka N.A.M. Sihombing. 2016. "Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Problems On Forming Local Regulations Programs)". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Volume 13 Nomor. 3.
- Erlina F. Santika. Katadata Media Network. 2024. *Ada 47 RUU Prolegnas 2024, Mayoritas Lungsuran Tahun Sebelumnya*.
<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2024/01/23/ada-47-ruu-prolegnas-2024-mayoritas-lungsuran-tahun-sebelumnya>. Diakses tgl 17 Mei 2024.
- Jurnas.com. 2022. *Jamin Kualitas Perda, Kemendagri Siapkan Analisis Kebutuhan*.
<https://www.jurnas.com/artikel/120422/Jamin-Kualitas-Perda-Kemendagri-Siapkan-Analisis-Kebutuhan/>. Diakses tgl 12 Juni 2024.
- Ni Made Ari Yuliantini Griadhi, Anak Agung Sri Utari. 2008. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Jurnal Kertha Patrika*. Volume 33 Nomor 1.
- Rachmat Trijiono, Indah Harlina. 2022. *Politik Hukum, Faktor yang mempengaruhi kebijakan*. Jakarta:Papas Sinar Sinanti.

- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 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-Undang.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
- Republik Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Sjafrizal. 2015. *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Syamsuddin Haris. 2007. *Desentralisasi & Otonomi Daerah*. Jakarta:Lipi.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Wicpto Setiadi. 2009. "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*. Volume 6 Nomor 4.