MEKANISME PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DAN IMPLIKASI DIBATALKANNYA PERATURAN DAERAH BAGI PROGRAM LEGISLASI DAERAH PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA

(Mechanism of forming regional regulation rules and implication of canceled regional regulation for legislation regency program of province and city)

Rakhmat Nopliardy
Fakultas Hukum Universitas Islam Kalimantan MAAB
Jalan Adhyaksa No. 2 Kayutangi Banjarmasin Kalimantan Selatan
E-mail: rnopliardy@yahoo.co.id

Abstract

Constitutionally, Article 18 Paragraph (6) of the 1945 Constitution of the State of the Republic of Indonesia states that "Local government has the right to enact regional regulations and other regulations to implement autonomy and assistance tasks". Regional regulation as intended is prohibited against the public interest and / or higher legislation ". If these signs are violated then the local regulation may be canceled or requested to be canceled. In 2015, there aren't local regulation is canceled for South Kalimantan Province or for Tabalong Regency. However, several years earlier in Tabalong Regency there were several local regulations that were canceled, namely Local Regulation No. 15 of 2004 concerning Trade Business License and Regional Regulation No. 16 of 2004 concerning Company Registration Certificate.

Keyword : Regional Regulation, Decentralitation, Legislation Regional Program

Abstrak

Secara konstitusional, Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakanbahwa "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomin dan tugas pembantuan". Perda sebagaimana dimaksud dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Jika rambu-rambu ini dilanggar maka perda dapat saja dibatalkan atau dimintakan untuk dibatalkan. Di tahun 2015, tidak ada Perda yang dibatalkan untuk Provinsi Kalimantan Selatan maupun untuk Kabupaten Tabalong. Namun beberapa tahun sebelumnya di Kabupaten Tabalong terdapat beberapa Perda yang dibatalkan, yakni Perda Nomor 15 Tahun 2004 tentang Surat Izin Usaha Perdagangandan Perda Nomor 16 Tahun 2004 tentang Tanda Daftar Perusahaan.

Kata kunci : Peraturan Daerah, Desentralisasi, Program Legislasi Daerah

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konsep desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daaerah otonom. Desentralisasi pada implementasinya adalah pembentukan badan-badan yang terpisah dari pusat, dimana badan-badan perwakilan lokal memiliki kekuasaan formal untuk memutuskan tentang beragam isu publik. Desentralisasi sendiri mengandung dua elemen pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur, mengurus dan/atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu. Pelaksanaan desentralisasi dalam negara kesatuan berarti memberikan hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat.[1] Urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya.[2]

Penyelenggara pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain melalui peraturan daerah. Secara konstitusional pembentukan perda memang diakui sebagai hak pemerintahan daerah dalam mengatur dan melaksanakan urusan-urusan rumahtangganya. Hal ini dipertegas oleh 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". Hal tersebut senada dengan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain mengemukakan: "Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas,

[1] Agussalim Andi Gadjong, 2005. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 76.

[2] Bayu Surianingrat, 1980, *Desentralisasi dan Dekosentrasi Pemerintahan Di Indonesia Suatu Analisa*, Dewarucci Press, Jakarta, hlm. 13.

wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan Daerah lain". Sebagimana diatur dalam Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 telah menyebutkan bahwa "perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umumd an/atau peraturanperundang-undangan yang lebih tinggi". Jika rambu-rambu ini dilanggar maka perda dapat saja dibatalkan atau dimintakan untuk dibatalkan.

Adanya pembatalan terhadap perda memang merupakan bentuk pengawasan represif yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menjamin agar pemerintahan di daerah tersebut dapat berjalan dengan baik sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Namun disisi lain tidak dapat dipungkiri bahwa pembatalan Perda tersebut tentu berpengaruh bagi berjalannya roda pemerintahan di daerah itu sendiri.

Bertolak dari hal diatas, idealnya suatu peraturan daerah harus dibuat secara terencana, terpadu dan sistematis agar terhindar dari pembatalan atau permintaan untuk dibatalkan yang apabila terjadi dapat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan suatu daerah. Namun berdasarkan data yang peneliti dapat dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Kalimantan Selatan, bebarapa kabupaten di Kalimantan Selatan ternyata masih mengalami kesulitan untuk menghasilkan suatu rancangan peraturan daerah yang matang karena kurangnya pemahaman Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di pemerintah daerah mengenai mekanisme dan teknis penyusunan Prolegda. Kurangnya pemahaman SKPD di beberapa pemerintah daerah tersebut disebabkan karena tidak adanya Peraturan Bupati

mengenai tata cara penyusunan Prolegda Pemerintah Daerah. Selain mengakibatkan kekurang pahaman tersebut diatas, ketiadaan Peraturan Bupati mengenai tata cara penyusunan Prolegda Pemerintah Daerah juga menjadi kendala untuk menentukan permasalahan mana yang lebih penting guna dijadikan prioritas untuk diwujudkan terlebih dahulu kemudian dibuatkan peraturannya, sehingga berakibat Ranperda yang diusulkan menjadi kurang tepat sasaran.

B. KAJIAN TEORITIS

1. Desentralisasi

Adapun pengertian desentralisasi secara umum menurut R.D.H Koesoemahatmadja adalah: pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom)".[3]

Dalam sistem pemerintahan daerah, "desentralisasi" ini dipandang sebagai "asas" dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Adapun alasan-alasan sehingga desentralisasi ini dipandang sebagai asas dan sekaligus dianut dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, dapat dikemukakan pendapat The Liang Gie, sebagai berikut:[4]

a. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
b. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
c. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan

[3] R. D. H. Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Binacipta, Bandung,* hlm. 4.

[4]The Liang Gie, 1968, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia,* Gunung Agung, Jakarta, hlm. 35-41.

pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangan pusat tetap di urus oleh pemerintah pusat.

d. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan, penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
e. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Kebijakan desentraliasi melahirkan kewenangan otonomi bagi daerah. Dilihat dari aspek pemberian wewenang, maka desentralisasi akan memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan atau menangani urusan-urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri. Desentralisasi merupakan pelaksanaan dari konsep adanya pemerintahan yang bersifat otonom yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[5]

2. Pembentukan Peraturan Daerah

Pengertian dari Pembentukan Peraturan perundang-undangan dapat dilihat pada Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan "Pembentukan Peraturan

[5]Helmi, 2008, *Kedudukan Gubernur Dalam Rangka Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*, Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, hlm. 37-38.

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

Salah satu alasan utama dari desentralisasi adalah semata-mata bahwa desentralisasi memberi kemungkinan pengaturan masalah yang sama secara berbeda untuk daerah-daerah yang berbeda. Terkait dengan hal tersebut maka keberadan perda dalam otonomi daerah sangat penting, sebab perda merupakan konsekuensi logis dari wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian, perda merupakan *conditio sine quanon* (syaratmutlak/syaratabsolut) dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi daerah.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur asas-asas pembentukan peraturan daerah dan asas-asas materi muatan peraturan daerah. Pengaturan yang sama dilakukan juga dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas-asas pembentukan peraturan daerah dimaksud, yakni: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Pentingnya asas-asas hukum dalam pembentukan perundang-undangan adalah untuk dapat melihat "benang merah" dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan di teliti. Asas-asas hukum ini dapat dijadikan sebagai patokan bagi pembentukan undang-undang agar tidak melenceng dari cita hukum *(rechtsidee)* yang telah disepakati bersama.

C. METODE PENELITIAN

1. Jenis penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif dengan analisa kwalitatif. Diawali dengan inventarisasi dan mempelajari data kepustakaan, berupa bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (informasi-informasi aktual yang diambil dari buku-buku literatur,

media massa yang berkaitan dengan permasalahan yang di angkat), bahan hukum tersier (kamus) juga diperkuat dengan data primer berupa hasi temuan lapangan yang berkaitan dengan mengetahui upaya tindak lanjut yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi, Kabupaten atau Kota dalam melaksanakan Prolegda disesuaikan dengan mekanisme pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta implikasi dari pembatalan perda terhadap Program Legislasi Daerah di Kalimantan Selatan.

2. Penentuan Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian pada Kantor Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Selatan, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Kalimantan Selatan, Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Tabalong.

3. Sumber Data

Data yang dipergunakan untuk penelitian ini adalah data yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif yang berkaitan upaya tindak lanjut yang dilakuka noleh Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota dalam melaksanakan Prolegda disesuaikan dengan mekanisme pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta implikasi dari pembatalan perda terhadap Program Legislasi Daerah di Kalimantan Selatan. Sebagian data baik primer maupun sekunder tersebut diperoleh dari instansi-instansi terkait dan media massa serta hasil observasi ke lapangan.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Lapangan

Yaitu suatu penelitian yang ditujukan pada objek tertentu yang dalam hal ini adalah mengenai kesiapan Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota di Kalimantan Selatan dalam implementasi Prolegda sesuai dengan mekanisme yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Pengamatan (observasi)

Yaitu suatu cara penelitian atau pengumpulan data dengan jalan mengadakan pengamatan secara langsung pada objek-objek penelitian yang merupakan sumber data untuk

mengumpulkankan data-data yang bernilai objektif.

c. Wawancara (interview)

Yaitu suatu cara penelitian atau pengumpulan data dengan jalan mengadakan wawancara langsung dan pemberian quesioner kepada para responden atau pejabat yang terkait secara langsung baik lisan maupun tertulis untuk mendapatkan data yang diperlukan. Pengamatan dan wawancara dilakukan terhadap pejabat pada instansi yang terkait di Provinsi Kalimantan Selatan, penelitian yang diambil secara acak (non random sampling) dari pejabat pada instansi yang terkait di Provinsi Kalimantan Selatan.

d. Studi Kepustakaan

Yaitu suatu penelitian dengan jalan membaca dan mempelajari buku-buku literatur, jurnal-jurnal, peraturan perundang-undangan serta karangan-karangan ilmiah lainnya yang ada hubungannya dengan penelitian ini.

5. Teknik Analisis Data

Dari data-data yang dikumpulkan baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif, diadakan penelitian untuk menganalisa hal-hal sebagai berikut, yaitu:

a. Menganalisa bagaimana kesiapan Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota di Kalimantan Selatan dalam implementasi Prolegda sesuai dengan mekanisme yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
b. Menganalisa upaya tindak lanjut yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota dalam menyusun Prolegda sesuai dengan mekanisme pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
c. Menganalisa implikasi dari pembatalan perda terhadap program legislasi daerah di Kalimantan Selatan;

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Sinkronisasi Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sebelum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan amandemen atau perubahan, permasalahan kewenangan daerah untuk membentuk Perda tidak atau belum diatur. Baru setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen diatur tentang kewenangan daerah dalam membentuk Perda. Sesuai dengan perintah Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945, maka pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu, melalui otonomi luasdaerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia.

Orientasi terhadap pelayanan masyarakat di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga dicerminkan dalam pembagian urusan antar tingkat pemerintahan. Berkenaan dengan pembagian urusan antar tingkat pemerintahan terdapat pembagian jenis urusan secara spesifik yakni, *Pertama*, urusan yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat (absolut). Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan di maksud meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisiserta agama. *Kedua*, urusan yang bersifat

concurrent atau urusan yang dapat dikelola bersama antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Sedangkan Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutya berdasarkan kewenangan yang diberikan kepada daerah, maka diatur lebih lanjut mengenai urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintah pilihan. Urusan pemerintahn wajib ini terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.sehingga menjadi kewajiban bagi pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan yang prima kepada masyarakat. Oleh karena itu, adanya pengaturan tersebut dimaksudkan untuk menghindarkan daerah melakukan urusan-urusan yang kurang relevan dengan kebutuhan warganya dan tidak terperangkap untuk melakukan urusan- urusan atas pertimbangan pendapatan semata.[6]

Daerah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya berhak menetapkan Kebijakan Daerah sebagaimana yang terkandung di dalam Pasal 17 Ayat (1) bahwa "Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Daerah". Agar dalam pembentukan Perda itu terarah dan terencana dengan baik, pembentukan Perda harus dimulai dari perencanaan. Disusun secara berencana, terpadu dan sistematis serta didukung oleh cara dan metode yang pasti dan standar yang mengikat suatu lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Untuk itu pula, pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dituangkan dalam sebuah Prolegda yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/ Kota yang disusun

[6] Kausar AS, *Op.Cit*, hlm. 4.

secara terencana, terpadu dan sistematis.[7]

Dalam hal ini, terkait dengan penyusunan Prolegda di Provinsi Kalimantan Selatan dilaksanakan dalam jangka waktu 1 (satu) tahunberdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Provinsi.Secara lebih rinci dapat digambarkan bahwa upaya tindak lanjut yang dilakukan di lingkungan Pemerintahan Provinsi Kalimantan Selatan dalam penyusunan Prolegda Provinsi Kalimantan Selatan didasarkan pada:

a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
b. rencana pembangunan daerah;
c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
d. aspirasi masyarakat daerah.

Agar dapat menghasilkan Perda yang baik yang selaras dengan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan juga aspirasi masyarakat daerah, maka antara DewanPerwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan hendaknyasaling bekerjasama dengan semangat kebersamaan dalam bingkai harmoni, sehingga Perda yang dihasilkan sesuai dengan yang diharapkan yang mampu mengakomodir sebanyak-banyaknya kepentingan dan aspirasi masyarakat di daerah serta terhindar dari cacat tersembunyi di dalamnya, baik cacat yuridis maupun cacat meta-yuridis.

Untuk itulah dalam hal penyusunan Prolegda Provinsi Kalimantan Selatan antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Selanjutnya, jika penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang

[7] Mega Novarina D.A, 2012, *Dinamika Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah,* Banjarmasin: Makalah Lembaga Perwakilan Rakyat, hlm. 1.

legislasi, di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi penyusunan Prolegda Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Namun dalam hal ini tidak melibatkan masyarakat di dalamnya, di manamasyarakat hanya dilibatkan pada saat pembahasan Raperda, terkait dengan pembahasan materi muatan Raperda tersebut.

Selanjutnya hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi Kalimantan Selatan dan Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Selatan yang telah disepakati bersama menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan di dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsidan kemudian di tetapkan melalui Keputusan DPRD Provinsi Kalimantan Selatan.

Proses penyusunan Prolegda yang ada di Provinsi Kalimantan Selatan ini juga serupa dengan proses penyusunan Prolegda yang ada di Kabupaten Tabalong. Berikut proses penyusunan Prolegda di Kabupaten Tabalong:

Daerah Kabupaten Tabalong
1) Penyusunan Prolegda antara DPRD Kabupaten dan Pemerintah DaerahKabupaten dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.
2) Jika Penyusunan Prolegda kabupaten di lingkungan DPRD Kabupaten dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Kabupaten yang khusus menangani bidang legislasi, di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Penyusunan ProlegdaKabupaten dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
3) Tidak melibatkan masyarakat di dalamnya, masyarakat hanya dilibatkan pada saat pembahasan Raperda terkait dengan pembahasan materi muatan raperda tersebut.
4) Prolegda ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten melalui Keputusan DPRD Kabupaten.

Selanjutnya, secara lebih rinci dapat digambarkan proses atau tahapan dalam penyusunan Prolegda di Pemerintah Daerah Kabupaten Tabalong:

Daerah Kabupaten Tabalong
1) Penyampaian Surat Edaran Bupati ke SKPD untuk penyusunan Prolegda terkait Perda apa saja yang diperlukan oleh SKPD; 2) Rekapitulasi Prolegda oleh SKPD; 3) Pengkajian usulan skala prioritas; 4) Penyampaian ke Balegda DPRD Kabupaten; 5) Penetapan Prolegda kedalam Keputusan DPRD.

Keberadaan Prolegda dewasa ini merupakan hal yang penting, baik di tingkat Provinsi Kalimantan Selatan maupun Kabupaten Tabalong, karena Prolegda seperti dikatakan di awal merupakan pedoman bagi rencana kegiatan yang akan di lakukan oleh pemerintah daerah setempat dalam satu tahun anggaran yang akan datang, jugadari segi substansi dapat dicermati keberadaan Prolegda merupakan acuan mengenai apa saja sesungguhnya Perda yang diperlukan oleh daerah yang bersangkutan, sehingga mampu mengakomodir kepentingan daerahnya dengan tidak lupa menjadikan peraturan perundang-undangan yang ada di tingkat atas sebagai acuannya agar tidak menimbulkan pertentangan dan tidak akan di batalkan nantinya.

B. Implikasi dari Pembatalan Peraturan Daerah terhadap Penyusunan Program Legislasi Daerah di Kalimantan Selatan

Sejak otonomi daerah yang luas diimplementasikan, eksistensi Perda sebagai salah satu sarana legal atas kebijakan daerah merupakan salah satu isu sentral dan menjadi kontroversi yang kini belum berakhir. Telah berkali-kali pemerintah pusat mempublikasikan adanya Perda yang dianggap tidak mampu mewadahi kepentingan nasional, konteks sosial setempat, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, serta yang menurut banyak kalangan tidak aspiratif, baik dari dimensi publik maupun dunia usaha, yang padaakhirnyadirekomendasikan untuk dibatalkan dan/atau direvisi.

Perda demikian ini populer dengan sebutan "Perda Bermasalah" atau "Perda Tidak Aspiratif".[8]

Terdapat rambu-rambu hukum tertentu dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang harus dipenuhi dalam pembentukan Perda, yang jika rambu-rambu tersebut dilanggar akan menyebabkan suatu perda bisa dibatalkan atau dimintakan pembatalan. Rambu-rambu tersebut termaktub dalam Pasal 237 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang berbunyi, "Azas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republlik Indonesia."[9]

Di tahun 2015, tidak ada Perda yang dibatalkan untuk Provinsi Kalimantan Selatan maupun untuk Kabupaten Tabalong. Namun beberapa tahun sebelumnya di Kabupaten Tabalong terdapat beberapa Perda yang dibatalkan, yakni Perda Nomor 15 Tahun 2004 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan dan Perda Nomor 16 Tahun 2004 tentang Tanda Daftar Perusahaan. Selanjutnya, kedua Perda tersebut ditindaklanjuti oleh Kabupaten Tabalong dengan perubahan, yaitu Perda Nomor 8 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Perda Nomor 15 Tahun 2004 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan, dan Perda Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Perda Nomor 16 Tahun 2004 tentang Tanda Daftar Perusahaan.

Walaupun dari hasil penelitian di tahun 2015 ini tidak ada Perda yang di batalkan, namun dalam tataran praktis tidak tertutup kemungkinanadanya Perda yang belum sepenuhnya sesuai dengan harapan masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal inikemudian berujung pada pembatalan Perda oleh Kementerian Dalam Negeri dan Mahkamah Agung. Dengan adanya Perda yang dibatalkan tersebut secara signifikan berpengaruh terhadap roda

[8]Anis Ibrahim. *2008. Legislasi dan Demokrasi (Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah),* In-Trans Publishing, Malang, hlm. 13.

[9] *Ibid.*.

pemerintahan daerah. Namun bukan berarti hal ini juga menghambat Prolegda karena telah diantisipasi oleh Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang secara tegas menyatakan bahwa "Dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

a. Akibat putusan Mahkamah Agung; dan
b. Anggaran Pendapatan dan Belanja DaerahProvinsi.

Apa yang diatur di dalam Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini juga berlaku pula secara mutatis mutandis terhadap Prolegda Kabupaten/ Kota. Selain itu, terhadap Prolegda Provinsi dan Prolegda Kabupaten/ Kota dimungkinkan dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur maupun DPRD Kabupaten/ Kota dan Bupati/Walikota untuk dapat mengajukan Raperda Provinsi atau RaperdaKabupaten/ Kota di luar Prolegda Provinsi dan Prolegda Kabupaten/ Kota:

a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam;
b. Akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
c. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Raperda Provinsi maupun Raperda Kabupaten/ Kota yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/ Kota yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Walaupun persoalan-persoalan pembatalan Perda oleh Mahkamah Agung yang kiranya dapat menghambat Prolegda telah diantisipasi oleh peraturan perundang-undangan, sehingga tidak menghambat Prolegda yang telah di susun oleh pemerntah daerah, namun yang menjadi persoalan sekarang ini dan dihadapi oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan dan Kabupaten Tabalong bukanlah soal pembatalan, namun lebih pada mewujudkan atau melaksanakan apa yang telah diatur dalam prolegda.

Selama ini, Prolegda yang merupakan pedoman bagi penyusunan produk hukum, khususnya Perda, belum mampu dicapai seratuspersen, baik di Provinsi Kalimantan Selatan maupun Kabupaten Tabalong. Hal ini memang mengindikasikan ketidaksiapan daerah dalam melaksanakan Prolegda yang telah ditetapkan tersebut. Beberapa kendala di lapangan, yaitu:

1. Ketidaksiapan SKPD dalam mengusulkan Perda yang diperlukan untuk memperlancar tugas mereka di pemerintahan.
2. SKPD terkait sesungguhnya lebih mengetahui substansi dari Perda yang mereka perlukan sebagai pedoman dalam pelaksanaan tugas mereka. Namun karena sumber daya manusia yang paham hukum, yang ada di SKPD tersebut terbatas, maka halini turut mempengaruhi kemampuan instansi tersebut dalam menterjemahkannya ke dalam bahasa hukum. Disinilah sesunguhnya peran dari biro hukum sangat diperlukan untuk menindaklanjuti substansi dari Perda yang sesuai dan diperlukan oleh SKPD yang bersangkutan. Untuk itu perlu dijalin suatu bentuk koordinasi di antara SKPD yang ada di daerah dalam proses perencaaan dan perumusan Perda untuk meningkatkan kualitas Perda dari segi substansi.
3. Terjadinya perubahan alokasi anggaran dari APBD sehingga berpengaruh terhadap Prolegda. Dana APBD yang ada di daerah tentunya terbatas sehingga tidak mungkin diserap hanya untuk mendukung pembentukan Perda semata. Untuk itulah padaakhirnya Perda yang dibentuk harus disesuaikan lagi dengan skala prioritas dan anggaran yang tersedia.
4. Antara legislatif dan eksekutif memiliki kewenangan yang berbeda, sedangkan dalam bidang

legislasi ini jelas merupakan kewenangan legislatif, sehingga selaku eksekutif tidak mungkin bisa mengintervensi. Karena antara legislatif dan eksekutif telah jelas pembagian kewenangan masing-masing, maka pada akhirnya masing-masing pihak saling menahan diri untuk tidak mencampuri tugas dan tanggung jawab masing-masing. Namun hal ini pada akhirnya justru berimbas pada tidak tercapainya Prolegda yang telah di susun seluruhnya.

Selain permasalahan di atas, hal lain yang juga menjadi persoalan adalah koordinasi antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Di dalam peraturan perundang-undangan tidak secara jelas dan tegas mengatur tentang halini, terutama menyangkut penyusunan Prolegda. Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 Pasal 10 Ayat (2) hanya menyebutkan bahwa "Penyusunan Prolegda dapat mengkutsertakan instansi vertikal terkait".

Terlepas dari lemahnya garis koordinasi antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, mencermati tata urutan peraturanperundang-undangan sebagaimana Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terkait jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, terlihat bahwa sekarang ini Perda Provinsi berada di atas Perda Kabupaten/Kota. Jadi Perda Kabupaten/ Kota memiliki kedudukan di bawah Perda Provinsi.

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Dari analisis isu hukum yang telah diuraikan di atas, peneliti menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Sebagai upaya tindak lanjut dalam penyusunan Prolegda oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan, maka Penyusunan Prolegda Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Selanjutnya,

hasil penyusunan Prolegda oleh Pemerintah Provinsi dikoordinasikan dengan DPRD Provinsi Kalimantan Selatan, dansetelah tercapai kesepakatan bersama menjadi Prolegda Provinsi, maka ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi yang kemudian di tetapkan melalui Keputusan DPRD Provinsi Kalimantan Selatan. Kemudian proses penyusunan yang ada di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan ini secara mutatis mutandis juga berlaku pada Prolegda Kabupaten Tabalong;

2. Pembatalan Perda berpengaruh terhadap jalannya roda pemerintahan daerah, namun bukan berarti hal ini menghambat Prolegda karena hal itu telah diantisipasi oleh Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. SARAN

1. Bahwa hendaknya dalam menyusun Prolegda Provinsi dan Prolegda Kabupaten/ Kota disesuaikan dengan skala prioritas kepentingan masyarakat luas dengan jugamemperhatikan tata urutan peraturan perundang-undangan;
2. Bahwa Prolegda Provinsi maupun Prolegda Kabupaten/Kota yang telah di tetapkan tersebut agar mampu dilaksanakan sepenuhnya berdasarkan skala prioritas yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Latief, 2005, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah,* UII Press, Yogyakarta.

Agus Kusnadi, 2009, *Bentuk dan Ruang Lingkup Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis Menurut UUD 1945,* Bandung (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad.

Agussalim Andi Gadjong, 2005, *Pemerintahan Daerah Kajian*

Politik dan Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Amrah Muslimin, 1982, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung.

Anis Ibrahim, *2008, Legislasi dan Demokrasi (Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah)*, In-Trans Publishing, Malang.

Ateng Syafrudin, *Masalah Hukum Dalam Pemerintahan Daerah*, Makalah untuk pendidikan non gelar untuk anggota DPRD Tingkat II se Jawa Barat di FISIP Unpad, 28 Desember 1992.

Ateng Syafruddin, 2006, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Citra Media , Yogyakarta.

Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Pada Seminar Nasional, Bandung: Fakultas Hukum Unpad, 13 Mei 2000.

Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Daerah, UII Yogyakarta.

Bayu Surianingrat, 1980, *Desentralisasi dan Dekosentrasi Pemerintahan Di Indonesia Suatu Analisa*, Dewarucci Press, Jakarta.

Chrisdianto Eko Purnomo, 2008, *Pembatasan Kekuasaan Presiden Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia*, (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, Bandung.

Dewi Martiningsih, 2008, *Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad.

Donald A Rumokoy, 2001, *Perkembangan Tipe Negara Hukum dan Peranan Hukum Administrasi Negara di Dalamnya terpetik dari buku Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*. UII Pres, Yogyakarta.

Hans Kelsen, 1973, *General Theory Of Law and State*, Russel and Russel, New York.

HAW Widjaja, 2005, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Helmi, 2008, *Kedudukan Gubernur Dalam Rangka Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*, Bandung, (Tesis) Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.

Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik Mengapa Ada Negara Yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*, Fokus media, Bandung.

Irawan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan*

Pemerintah Daerah, Rineka, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

Josep Riwu Kaho, 2003, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia,* Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Kausar AS, 2006, *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Era Desentralisasi dan Kontribusi DPRD Terhadap Pelaksanaan Tata Pemerintahan Yang Baik,* Riau: Makalah diskusi dalam rangkaian acara rapat kerja nasional asosiasi DPRD Kabupaten seluruh Indonesia.

Lendy Siar, 2001, *Pengaturan dan Pelaksanaan Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah*, Bandung, (Tesis) Program Pascasarjana UNPAD.

Mega Novarina D.A, 2012, *Dinamika Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah,* Banjarmasin, makalah Lembaga Perwakilan Rakyat.

Muhammad Fauzan, 2005, *Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia,* Bandung, (Disertasi) Program Pascasarjana UNPAD.

Muja'hidah, 2009, *Kewenangan Pemerintahan Kabupaten/Kota Terhadap Pengaturan Pajak Berkaitan Dengan Kriteria Penetapan Pajak Daerah Menurut Undang-Undang No. 34 Tahun 2000,* Bandung, (Tesis) Program Pascasarjana Unpad.

Ni'matul Huda, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah,* FH UII Press, Yogyakarta.

Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011, *Teori dan Pengujian Pertauran Perundang-Undangan,* Nusa Media, Bandung.

Ridwan HR., 2006, *Hukum Administrasi Negara,* Raja Grafindo Persada, Jakarta.

R. D. H. Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia,* Binacipta, Bandung.

R. Joeniarto, 1982, *Perkembangan Pemerintahan Lokal,* Alumni, Bandung.

Sumali, 2002, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu).* UMM Press, Malang.

Suprin Na'a., 2003, *Ruang Lingkup Muatan Materei (Het Onderwerp) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.* Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad.

S.F Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta.

The Liang Gie, 1968, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia,* Gunung Agung, Jakarta.

YohanesGolot Tuba Helan, 2006, *Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Otonomi Daerah,* Bandung, (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad.