



ANALISIS KEBIJAKAN DALAM PEMBUATAN PERATURAN DAERAH MENURUT UU NO 12 TAHUN 2011 PEMBENTUKAN UNDANG - UNDANGAN (Studi Perda Kabupaten Lahat No.2/2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah)

**ANALISIS KEBIJAKAN DALAM
PEMBUATAN PERATURAN DAERAH
MENURUT UU NO 12 TAHUN 2011
PEMBENTUKAN UNDANG - UNDANGAN
(Studi Perda Kabupaten Lahat No.2/2019
Rencana Pembangunan Jangka Menengah)**

**Dr. Kun Budianto, S.Ag., S.H., M.Si.
Badarudin Azarkasyi, SE., M.M**



UIN Raden Fatah Press
Jl. Prof.K.H. Zainal Abidin Fikri No. 01 KM. 3,5
Palembang Sumatera Selatan 30126
Telp. 0711 5556959
E-mail: rafahpress2016@gmail.com



Analisis Kebijakan

Dalam

Pembuatan Peraturan Daerah
Menurut UU No 12 Tahun 2011
Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
(Studi Perda Kabupaten Lahat No. 2/2019
Rencana Pembangunan Jangka Menengah)

Dr. Kun Budianto, S.Ag.,S.H.,M.Si

Badarudin Azarkasyi, SE.,M.M

Romi Oktarian Novasari

Cindy Amelia



**Dilarang memperbanyak, mencetak atau menerbitkan
Sebagian maupun seluruh buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit**

**Ketentuan Pidana
Kutipan Pasal 72 Undang-undang Republik Indonesia
Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta**

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau hak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**Analisis Kebijakan dalam Pembuatan Peraturan Daerah Menurut
UU No 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-
Undangan (Studi Perda Kabupaten Lahat No. 2/2019 Rencana
Pembangunan Jangka Menengah)**

Penulis : Dr. Kun Budianto, S.Ag.,S.H.,M.Si
Badarudin Azarkasyi, SE.,M.M
Romi Oktarian Novasari
Cindy Amelia
Layout : Kiki Candra
Desain Cover : Fahrudin

Diterbitkan Oleh:
UIN Raden Fatah Press
Anggota IKAPI (No. Anggota 004/SMS/2003)

Dicetakoleh:
CV. Amanah
Jl. Mayor Mahidin No. 142
Telp/Fax : 366 625
Palembang – Indonesia 30126
E-mail :noerfikri@gmail.com

Cetakan I: November 2022
15,5 x 23 cm
x, 212 hlm

Hak Cipta dilindungi undang-undang pada penulis
All right reserved

ISBN : 978-623-250-348-9

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Segala Puji dan Syukur kami panjatkan selalu kepada Tuhan Yang Maha Esa atas Rahmat, Taufiq, dan Hidayah yang sudah diberikan sehingga penulis bisa menyelesaikan buku ini dengan judul “Analisis Kebijakan dalam Pembuatan Peraturan Daerah Menurut UU No 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Studi Perda Kabupaten Lahat No. 2/2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah)” dengan tepat waktu. Buku ini juga akan memberikan informasi secara lengkap mengenai pengertian, tahap-tahap dalam Pembuatan Peraturan Daerah di tinjauan dari UU No 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tujuan dari penulisan buku ini tidak lain adalah untuk membantu para kepala Daerah dan mahasiswa di dalam memahami seperti apa konsep Pembuatan Peraturan Daerah Menurut UU No 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Penulis sadar bahwa penulisan buku ini bukan merupakan buah hasil kerja keras Penulis sendiri. Ada banyak pihak yang sudah berjasa dalam membantu penulis di dalam menyelesaikan buku ini, seperti pengambilan data, pemilihan contoh, dan lain-lain. Maka dari itu, kami mengucapkan banyak terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu memberikan wawasan dan bimbingan kepada kami sebelum maupun ketika menulis buku panduan ini.

Penulis juga sadar bahwa buku yang kami buat masih tidak belum bisa dikatakan sempurna. Maka dari itu, kami meminta dukungan dan masukan dari para pembaca, agar kedepannya kami bisa lebih baik lagi di dalam menulis sebuah buku.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Palembang, Agustus 2022

Penulis,

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	vii
Daftar Gambar	ix
BAB I Pemahaman dan Peraturan Pembuatan Peraturan Daerah	1
A. Demokrasi dalam Pembuatan Peraturan Daerah.....	1
B. Kajian dan Teori dalam Pembuatan Peraturan Daerah	20
BAB II Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Perangkat Daerah	27
A. Kerangka Konstitusional Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah	27
1. Sistem Desentralisasi.....	27
2. Pemerintahan Daerah.....	35
3. Kepala Daerah	51
B. Teori dan Wujud Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah	56
1. Pengertian Kewenangan	56
2. Teori Keadilan Hans Kelsen	61
3. Kerangka Pemikiran	63
BAB III Bentuk Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pemerintahan Kabupaten Lahat	63
A. Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	63
B. Pemerintah Kabupaten Lahat.....	71
1. Orbitasi	76

2. Administratif.....	77
3. Kependudukan.....	81
4. Pendidikan.....	85
5. Kesehatan.....	86
6. Kehidupan Beragama, Seni, dan Budaya.....	87
7. Sosial.....	90
8. Ekonomi.....	91

BAB IV Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lahat No 2/2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah di Tinjau dari Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	101
A. Proses Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	101
B. Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lahat No 2/2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah di Tinjau dari Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	147

BAB V Analisis dan Evaluasi Pembentukan Peraturan Daerah.....	193
--	------------

Daftar Pustaka.....	195
Glosarium.....	205
Indeks.....	210

DAFTAR TABEL

1.	Tabel 2.1	Kategori Desentralisasi Menurut Tujuan dan Instrumen.....	29
2.	Tabel 2.2	Kerangka Pemikiran Pembentukan Peraturan Daerah dengan Sistem Demokratis Oleh Pemerintah Daerah ...	34
3.	Tabel 3.1	Batas Wilayah Kabupaten Lahat.....	62
4.	Tabel 3.2	Luas Daerah dan Ibukota Kecamatan di Kabupaten Lahat tahun 2020	73
5.	Tabel 3.3	Tinggi Wilayah dan Jarak ke Ibukota Menurut Kecamatan di Kabupaten Lahat	75
6.	Tabel 3.4	Orbitasi Kabupaten Lahat	77
7.	Tabel 3.5	Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Kecamatan di Kabupaten Lahat Tahun 2015-2019	78
8.	Tabel 3.6	Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Jabatan di Kabupaten Lahat	79
9.	Tabel 3.7	Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Tingkat Pendidikan	80
10.	Tabel 3.8	Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Tingkat Kepangkatan di Kabupaten Lahat	80
11.	Tabel 3.9	Luas Wilayah, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Lahat 2019 ...	81
12.	Tabel 3.10	Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin di Kabupaten Lahat 2019	83
13.	Tabel 3.11	Jumlah dan Laju Pertumbuhan Penduduk di Kabupaten Lahat 2019	84

14.	Tabel 3.12	Persentase Pertumbuhan Penduduk Menurut Kelompok Umur (10 Tahunan) dan Jenis Kelamin tahun 2019	84
15.	Tabel 3.13	Fasilitas Pendidikan Kabupaten Lahat 2019	85
16.	Tabel 3.14	Angka Melek Huruf Kabupaten Lahat 2019	86
17.	Tabel 3.15	Sarana dan Prasarana Kesehatan Kabupaten Lahat 2019	87
18.	Tabel 3.16	Jumlah Sarana dan Prasarana Peribadatan Kabupaten Lahat 2019	88
19.	Tabel 3.17	Jumlah Keluarga Miskin yang Mendapat Bantuan Kabupaten Lahat 2019	91
20.	Tabel 3.18	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha Kabupaten Lahat tahun 2018 dan 2019 (juta rupiah)	97
21.	Tabel 4.1	Tingkatan Partisipasi Masyarakat dalam Pembuat Peraturan Daerah	118

DAFTAR GAMBAR

1. Gambar 2.1	Anatomi Urusan Pemerintahan	34
2. Gambar 2.2	Struktur Organisasi Pemerintah Kabupaten Lahat	41
3. Gambar 2.3	Struktur Organisasi Kota.....	42
4. Gambar 2.4	Susunan Pemerintahan Daerah.....	44
5. Gambar 3.1	Peta Administrasi Kabupaten Lahat.....	72
6. Gambar 3.2	Alur Pelaksanaan PDRB	93
7. Gambar 3.3	Mekanisme Partisipasi Masyarakat Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah	122
8. Gambar 4.1	Kegiatan setelah menyampaikan VISI dan MISI Bupati dan Wakil Bupati Lahat yang akan di implementasikan dalam RPJMD 2019-2023.....	151
9. Gambar 4.2	Wawancara dengan Kepala Subbagian Umum Bappeda Lahat.....	159
10. Gambar 4.3	Wawancara dengan Kabag Tata Usaha Pemerintahan Lahat.....	162
11. Gambar 4.4	Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran	170
12. Gambar 4.5	Wawancara dengan Ketua Komisi III DPRD Lahat.....	172
13. Gambar 4.6	Penandatanganan Surat Kesepakatan bersama Bupati Lahat dalam Pembuatan Isi Materi RPJMD 2018-2023	175
14. Gambar 4.7	Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia	188

BAB I

PEMAHAMAN DAN PERATURAN PEMBUATAN PERATURAN DAERAH

A. Demokrasi dalam Pembuatan Peraturan Daerah

Dalam tradisi negara demokrasi, disebut dengan teori Trias Politika yang dikemukakan oleh Montesquieu, telah dikenal tiga pilar pemegang mandat kekuasaan negara, yaitu kekuasaan pemerintahan (eksekutif), kekuasaan perundangan (legislatif) dan kekuasaan kehakiman (yudikatif)¹. Meski dalam implementasinya di berbagai negara dapat ditemukan berbagai variasi dan bentuknya, ada yang menggunakan pola pemisahan kekuasaan (*separation of power*), ada yang menggunakan pembagian kekuasaan (*devotion of power*), selain itu ada yang menggunakan pola *convergence* (campuran Penyerahan sebagian besar kekuasaan kewenangan dan administratif kepada pemerintah terdekat telah menempatkan pemerintah lingkungan sebagai permulaan acara publik, untuk membuat kemajuan dengan tujuan kemakmuran dengan cara yang adil dan merata.

Bergulirnya era reformasi melalui empat tahap amandemen UUD 1945, merupakan upaya untuk mempertegas komitmen demokratisasi di semua aspek, termasuk dalam konteks otonomi daerah. Dalam tindakan organisasi pemerintah lingkungan, standar peluang kegiatan (*freies ermessen*) dipersepsikan untuk pemerintah terdekat. Tujuan prinsip pemberian kesempatan kegiatan kepada pemerintah lingkungan adalah untuk mendorong penugasan pemerintah daerah agar memahami visi, misi dan teknik yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah sekitar. Salah satu bagian dari peluang kegiatan pemerintah terdekat adalah

¹<https://www.zonareferensi.com/triaspolitika/#:~:text=Trias%20Politika%20adalah%20sebuah%20teori,seoang%20pemikir%20politik%20asal%20Prancis> . Di akses tanggal 4 Mei 2022jam 10 pagi.

kesempatan bertindak di wilayah hukum sejauh membuat pedoman provinsi.

Dengan demikian, tugas dan dukungan kabupaten dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting, terutama dalam membuat peraturan daerah (Perda) dan pedoman provinsi lainnya sesuai dengan pengaturan peraturan perundang-undangan. Perda sebagai milik umum memiliki landasan yang terlindungi dan yuridis dengan mengatur keadaan Perda dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (6), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Perkembangan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Provinsi. termasuk berlakunya daerah dengan pemerintahan sendiri yang luar biasa dan daerah yang unik sebagai *lex specialist* dari UU No.32 / 2004.

Dengan demikian, perangkat hukum umum memberikan posisi atributif kepada daerah untuk menetapkan pedoman daerah dan pedoman wilayah lainnya, dan pedoman provinsi diandalkan untuk menegakkan program pemerintah di kabupaten secara sinergis. Keberadaan pemerintah daerah merupakan amanat yang terkandung dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam Undang-Undang.
- (2) Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang².

Sejak bergulirnya era reformasi 1998, bangsa Indonesia telah memulai babak baru penyelenggaraan pemerintahan, di mana otonomi daerah mulai diterapkan di seluruh tanah air. Hampir seluruh spesialis pemerintah pusat ditunjuk untuk bidang tersebut, dengan pengecualian enam bidang; strategi internasional, pengamanan, keamanan, ekuitas, uang terkait moneter dan agama. Pemberian aturan sendiri ke daerah bertujuan untuk mempercepat pengakuan atas bantuan pemerintah daerah melalui perbaikan administrasi publik, penguatan dan kepentingan daerah setempat. Lebih jauh, melalui pemerintahan sendiri daerah, diyakini akan benar-benar ingin memperluas keseriusan negara dengan memperhatikan standar pemerintahan mayoritas, nilai, pemerataan, keunggulan dan kekuatan, serta potensi dan keragaman lokal dalam penataan negara. Kondisi Kesatuan Republik Indonesia.

Pembagian kapasitas, tugas, kapasitas dan kewajiban antara menengah dan kabupaten menunjukkan bahwa tidak dapat dipahami bahwa semua tugas administrasi diawasi oleh pusat saja. Pengakuan ini memberikan kesempatan

² Pasal 18 UUD 1945

kepada lokal untuk mencoba mengontrol dan mengawasi dan mengkoordinasikan pemerintahan mereka sendiri. Oleh karena itu, pedoman hubungan lokal dan provinsi merupakan hal yang sulit sehingga membutuhkan pedoman yang baik, lengkap dan responsif untuk permintaan kebebasan dan perbaikan Indonesia³.

Pembagian kapasitas, tugas, kapasitas dan kewajiban antara menengah dan kabupaten menunjukkan bahwa tidak dapat dipahami bahwa semua tugas administrasi diawasi oleh pusat saja. Pengakuan ini memberikan kesempatan kepada lokal untuk mencoba mengontrol dan mengawasi dan mengkoordinasikan pemerintahan mereka sendiri. Oleh karena itu, pedoman hubungan lokal dan provinsi merupakan hal yang sulit sehingga membutuhkan pedoman yang baik, lengkap dan responsif untuk permintaan kebebasan dan perbaikan daerah⁴. Di dalam UU no.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dalam pelaksanaannya dikenal 3 asas pemerintah di daerah, yakni:

1. Standar desentralisasi adalah penyerahan kewenangan administratif oleh kewenangan publik kepada daerah swasembada untuk mengarahkan dan mengawasi urusan pemerintahan dalam penataan Kondisi Kesatuan Republik Indonesia.
2. Aturan dekonsentrasi adalah penugasan kewenangan administratif oleh badan publik kepada pimpinan perwakilan sebagai utusan badan publik dan/atau kepada organisasi vertikal di wilayah tertentu.
3. Usaha Pembinaan adalah tugas dari Badan Penyelenggara Negara ke daerah dan/atau kota dari pemerintahan biasa ke peraturan/masyarakat

³ Deni Yusup, "Relasi Pusat dan Daerah di era Reformasi", dalam <http://hmibecak.wordpress.com/02/27/relasi-pusat-dan-daerah-di-era-reformasi/>, akses 4 Maret 2020, jam 11.30 WIB.

⁴ Sunarso, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Yogyakarta: Ombak, 2013, hlm. 56.

perkotaan dan/atau kota seperti dari pemerintah daerah/daerah ke kota untuk menyelesaikan tugas tertentu.

Penetapan negara dalam bentuk negara kesatuan, mengakibatkan Indonesia tidak mempunyai daerah kabupaten dalam keadaannya saat ini yang bersifat state juga, pemerintah (pusat) adalah satu satunya pemegang kekuasaan pemerintahan. Pada Pasal 18 ayat 2⁵ menjelaskan bahwa setiap unit pemerintah provinsi pada saat itu mengontrol dan menangani masalah legislatifnya sendiri sesuai dengan standar otonomi kemerdekaan dan upaya membantu revisi kedua konstitusi UUD 1945⁶. Negara Indonesia adalah sebagai negara kesatuan, dengan hanya satu pemerintahan yang berdaulat masuk dan keluar, yaitu pemerintahan pusat yang berkedudukan di ibu kota Jakarta. Untuk menjalankan pemerintahan di daerah, focal government mendelegasikan kedudukannya kepada otoritasnya di daerah bergantung pada pedoman dekonsentrasi, menunjuk kekuasaan kepada kabupaten untuk mengawasi keluarga-keluarga lokal yang bergantung pada aturan desentralisasi atau pemerintahan sendiri lokal dan membantu pelaksanaan tugas-tugas fokus yang bergantung pada aturan bantuan sesuai asas pembantuan.⁷ Konsekuensinya, pada tingkat pemerintahan lingkungan daerah terdapat tiga subyek hukum yang masing-masing dapat disebut sebagai pembentukan negara yang berbeda, khususnya yaitu :

- a) Pemerintah daerah pada lingkungan kabupaten,

⁵ Moh. Kusnardi & Bintan R. Siragih, 2008, Ilmu Negara, Cetakan ketujuh, Jakarta: Gaya Media Pratama, hlm, 207

⁶ Ibid

⁷ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: Pustaka Setia, 2015, hlm 9.

- b) Bupati pejabat penting, selaku kepala pemerintah daerah kabupaten, dan
- c) DPRD Kabupaten. Ketiganya dapat disebut sebagai lembaga daerah atau Yayasan lokal atau lembaga negara di daerah.⁸

Sehingga Bupati (kepala pemerintah daerah kabupaten) berkedudukan sebagai eksekutif daerah dan DPRD berkedudukan sebagai legislatif daerah. Dalam hal ini, kedudukan DPRD adalah sejajar dan sebagai mitra pemerintah daerah. Pada prinsipnya, baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki hubungan timbal balik yang sinergis. Pemerintah pusat dalam membentuk pendekatan harus fokus kearifan lokal pada wawasan lingkungan dan sebaliknya sementara membingkai strategi lokal sebagai pedoman provinsi atau pengaturan yang berbeda, harus fokus pada premi public pada kebijakan lainnya dengan kepentingan standar kepentingan Nasional. Pemerintah pusat dalam membentuk pendekatan harus fokus pada wawasan lingkungan dan sebaliknya sementara membingkai strategi lokal sebagai pedoman provinsi atau pengaturan yang berbeda, harus fokus pada premi publik.

Dengan demikian akan tercipta/dibuat keseimbangan antara kepentingan nasional (public) yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan atau kewenangan public secara keseluruhan. Pendekatan yang dibuat dan dilaksanakan oleh lokal adalah bagian yang sangat diperlukan dari pengaturan publik. Perbedaannya terletak pada bagaimana menggunakan kelihaihan, potensi, pengembangan, intensitas, dan imajinasi lingkungan untuk mencapai tujuan publik ini di tingkat terdekat yang dengan demikian akan menjunjung

⁸ Jimly Asshiddiqie 2012, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 259.

tinggi pencapaian tujuan publik secara keseluruhan⁹ Pasca koreksi UUD 1945, keberadaan Perda ditegaskan secara intrinsik sebagaimana tergambar dalam Pasal 18 ayat (6) yang membacakan secara lengkap; Pemerintah teritorial memiliki pilihan untuk menentukan pedoman lokal dan pedoman yang berbeda untuk melaksanakan pengaturan sendiri dan organisasi bersama.

Kedudukan pembentuk pedoman provinsi merupakan salah satu bentuk otonomi teritorial dalam pengendalian usaha keluarga lokal atau urusan pemerintahan daerah. Perda merupakan instrumen penting sebagai metode untuk mencapai tujuan desentralisasi. Berkenaan dengan pemerintahan sendiri teritorial, kehadiran pedoman lokal di tingkat dasar berperan dalam meningkatkan maksimal¹¹.

Pengenalan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menjadikan dasar yang sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang undangan karena hal itu akan menunjukkan:

1. Wewenang wajib dari pencipta hukum dan pedoman;
2. Perlunya penyesuaian dengan struktur atau jenis pedoman hukum dengan bahan terarah, terutama bila diminta ke standar yang lebih tingkat tinggi atau sama;
3. Harus mengikuti undang-undang tertentu;
4. Kebutuhan untuk tidak berselisih dengan hukum dan pedoman di tingkat yang lebih tinggi.

Undang-Undang Nomor No.12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Pedoman Kewenangan, Pasal 39 menyebutkan bahwa persiapan kesiapan Pedoman Wilayah / Wilayah Kota dilakukan dalam Peraturan Daerah / Prolegda Kota. Artikel ini menyimpulkan bahwa DPRD memiliki andil yang signifikan dalam penyusunan pedoman provinsi. Program

⁹ Penjelasan umum UU Nomor 23 tahun 2014.

Pengesahan Daerah (Prolegda) sebagaimana dimaksud sebelumnya diatur bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, Prolegda merupakan instrumen untuk menyusun program penyusunan Pedoman Wilayah yang diatur dan sengaja seperti yang ditunjukkan oleh skala kebutuhan yang telah ditetapkan sebelumnya.¹⁰

Hukum yang paling tinggi di suatu negara adalah hukum yang paling mencerminkan pemahaman relatif banyak individu, khususnya konstitusi. Oleh karena itu, pedoman dasar penyelenggaraan negara yang harus dijalankan adalah konstitusi. Memang, prinsip hukum yang tersisa yang dibuat melalui komponen yang adil tidak dapat meniadakan konstitusi. Hal ini dengan alasan bahwa hukum dan ketertiban yang dibuat dengan komponen berbasis popularitas adalah hasil "kebanyakan individu", sedangkan konstitusi adalah hasil "relatif banyaknya individu". Sejalan dengan itu, gagasan tentang hukum dan ketertiban berbasis popularitas menyimpulkan bahwa sistem aturan mayoritas diatur dan dibatasi oleh hukum dan ketertiban, sedangkan substansi undang-undang yang sebenarnya diselesaikan dengan cara berdasarkan suara yang bergantung pada konstitusi. Sistem berbasis suara dan nomokrasi bergabung dengan metodologi kuantitatif dalam komponen yang adil dan cara untuk menangani alasan kebenaran dan kesetaraan yang sah tergantung pada keinginan relatif banyak individu seperti yang dinyatakan dalam konstitusi.¹¹

¹⁰ Muhammad Suharjono, Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah Jurnal Ilmu Hukum Februari 2014, Vol. 10, No. 19 Jawa Timur hlm. 21-22.

¹¹Martha Pigome Implementasi Prinsip Demokrasi Dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan Ri Pasca Amandemen UUD 1945 Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 No. 2 Mei 2011 hlm 336.

Indonesia sebagai negara hukum dan ketertiban berpegang pada kekuasaan individu sebagai hukum dan ketertiban. Sebagai hukum dan ketertiban, semua kegiatan pengawas negara dan penduduk harus menyetujui standar hukum yang sesuai. Undang-undang dalam situasi ini merupakan rantai pentingnya permintaan standar yang berpegang pada konstitusi, khususnya UUD 1945. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan mayoritas juga harus dilandasi oleh hukum dan ketertiban yang diatur dalam UUD 1945. mengarahkan antara yayasannya negara (check and equilibriums framework).¹²

Sebagai negara yang menganut paham demokrasi, maka proses legislasi peraturan perundang-undangan seharusnya mencerminkan kualitas berdasarkan popularitas. Indonesia sebagai negara hukum dan ketertiban juga menjalankan kerangka berbasis popularitas yang bertumpu pada Pancasila sebagai pedoman eksistensi berbangsa dan bernegara. Artinya, butir-butir pemberlakuan harus bersumber dan berpedoman pada kualitas Pancasila. Hasil peraturan perundang-undangan sebagai pedoman daerah adalah pelaksanaan bantuan pemerintah pusat kepada pemerintahan teritorial sebagai bentuk pemerintahan daerah provinsi (desentralisasi dan dekonsentrasi) dan demokratisasi pemerintahan untuk mewajibkan kondisi daerah yang luar biasa dan/atau sebagai penjabaran tambahan yang lebih tinggi. pedoman administrasi. Oleh karena itu, pedoman teritorial sebagai salah satu jenis penting dari demokratisasi juga harus dibawa ke dunia dari interaksi otoritatif aturan mayoritas sesuai dengan masalah hukum dan peraturan pemerintah¹³.

¹² Ibid

¹³ Yazwardi, Analisis Kebijakan Peraturan Daerah Yang Mengandung Materi Muatan Ajaran Islam Di Kota Palembang Tamaddun: Jurnal Kebudayaan dan Sastra Islam, Vol. XVIII No. 2, 2018 hlm 153.

Oleh karena itu, pentingnya pemerintahan kerakyatan sebagai alasan untuk hidup dalam masyarakat umum dan sebagai negara menyimpulkan bahwa individu memberikan pengaturan dalam masalah kehidupan mereka, mengingat untuk mensurvei pendekatan negara, dengan alasan bahwa strategi tersebut akan menentukan keberadaan individu. Selanjutnya, negara yang memegang teguh kerangka aturan mayoritas adalah negara yang terkoordinasi tergantung pada kemauan dan kemauan individu. Dari perspektif otoritatif, pemerintahan kerakyatan menyiratkan pengaturan Negara oleh individu itu sendiri atau dengan persetujuan individu(rakyat) karena kekuasaan ada di tangan individu (rakyat).

Di dalam Islam pun telah mengatur mengenai proses demokrasi yang mana sistem pelaksanaan demokrasi yang diatur dalam Islam ialah untuk selalu bermusyawarah dalam setiap memutuskan suatu keputusan, nilai demokrasi yang terdapat dalam Al-Qur'an Surat Ali Imran 159:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَأَنْفَضُوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya : Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkan lah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.

Di dalam penjelasan Surat. Ali Imran ayat 159 ada beberapa isi kandungan atau ajaran yang termuat dan tercantum di dalamnya yang dapat kita ambil, antara lain:

- a. Dalam menangani semua masalah, Anda harus dengan lembut melalui konsultasi untuk sampai pada kesepakatan, bukan dengan hati yang brutal dan perilaku yang galak.
- b. Berfokus pada perenungan untuk mencapai kesepakatan dalam menyelesaikan setiap masalah.
- c. Dengan asumsi pemahaman telah tercapai, semua pertemuan harus mengakui dan menaruh amanah (menyerahkan diri dan semua masalah) kepada Allah.
- d. Allah memuja para pekerjanya yang menaruh kepercayaan padanya.¹⁴

Cakupan musyawarah yang hanya terkait dengan keduniaan juga dijelaskan oleh beberapa mufasir dalam menafsirkan Q.S. Ali Imran ayat 159. Salah satunya ialah Hasbi ash-Shiddieqy yang mengungkapkan bahwa “Nabi Muhammad bermusyawarah dengan pelopor area lokal dalam pemerintahan dan pertemuan, terlepas dari apakah diidentifikasi dengan masalah individu, politik, keuangan, sosial atau sifat lainnya. Sedangkan dalam urusan agama, Al-Qur’an lah yang menjadi hakimnya dalam kaitannya dengan masalah sosial, musyawarah merupakan bentuk nyata dari penghargaan terhadap hak hak manusia. Hal ini tergambar dalam prinsip-prinsip yang terdapat dalam musyawarah yaitu: kebebasan, keadilan, dan persamaan hak dalam menyampaikan pendapat.”¹⁵

¹⁴ Sayyid Quthb, *Tafsir Fi Zhilalil Qur’an Di Bawah Naungan Al-Qur’an Jilid 2*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001) hlm 229-230.

¹⁵ Taufiq Muhammad Asy-Syawid, *Demokrasi atau Syura*, (Jakarta: Gema Insani, 2013), hlm. 137.

Demokrasi merupakan sebuah paradoks. Dimana di satu sisi ia membutuhkan jaminan kesempatan dan kebebasan untuk bersaing dan berjuang, namun juga membutuhkan permintaan, ketergantungan dan kesepakatan. Cara menampung misteri dalam sistem aturan mayoritas terletak pada cara kita memperlakukan pemerintahan kerakyatan. Sistem aturan mayoritas juga harus ditangani hanya sebagai metode atau proses dan bukan sebuah tujuan apalagi disakralkan. Dengan demikian keteraturan, kestabilan dan konsensus yang dicita-citakan dan dibentuk pun diposisikan sebagai hasil bentukan dari suatu poros Dalam negara hukum, salah satu tiang penegak kehormatan negara adalah dijamin nya hak-hak dan kedaulatan rakyat melalui konstitusi. UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia menjadi fondasi pelaksanaan demokrasi. Dan bergulirnya era reformasi, melalui empat tahap amandemen UUD 1945, merupakan upaya untuk mempertegas komitmen demokratisasi di semua aspek, termasuk dalam konteks otonomi daerah. Sejalan dengan berkembangnya keunggulan seluk-beluk demokratisasi di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, bermasyarakat dan bernegara, mengingat lingkaran pemerintahan teritorial, jelas seluk-beluk demokratisasi juga kental diidentikkan dengan penataan pedoman daerah berbasis popularitas. Hal ini menimbulkan persoalan yang berbeda, antara lain, bukankah situasi penguasa atau pemerintah provinsi pada umumnya lebih membumi daripada individu di daerah, sama seperti secara teoritis apakah individu memiliki kesempatan untuk mencela dan mengambil bagian dalam penyusunan pedoman daerah.

Terkait hal itu, maka dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah agar selaras dengan konsep negara hukum dan demokrasi, juga harus mengakomodir aspirasi rakyat dalam berbagai kebijakan daerah, termasuk dalam pembentukan peraturan daerah (Perda) sebagai wujud asas demokrasi dan partisipasi di daerah.

Dengan adanya ketertiban dan pencaanangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Pedoman Berwenang, terdapat berbagai pengaturan baru yang perlu dipersepsikan oleh produsen strategi selama ini dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemahaman dari atas ke bawah tentang siklus, strategi dan metode pembentukan undang-undang dan pedoman sangat penting untuk membuat item sah subjektif, optimis dan responsif. Terlebih lagi, Undang-undang ini juga secara jelas mengatur siklus, strategi dan prosedur penyusunan pedoman wilayah. Cara penyusunan pedoman kewilayahan sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dilakukan melalui tahapan kesiapan, penyusunan, penyusunan, dan pembahasan RUU di DPRD.

Selain itu dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Wilayah, peraturan daerah juga merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kualitas setiap daerah, pengaturan ini sesuai dengan pengaturan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Landasan Peraturan Daerah yang menyatakan bahwa substansi Perda pada umumnya adalah materi isi yang dapat dimuat dalam rundown agregat terbuka pembangunan, perluasan dan pemantapan subwilayah atau nama yang berbeda dan / atau penataan, perpanjangan, dan konsolidasi. kota atau nama lain.

Untuk melaksanakan pedoman daerah dan dengan kekuatan pedoman hukum, kepala daerah menetapkan pedoman kepala daerah dan / atau perintah kepala teritorial. Pedoman kepala provinsi dan / atau perintah kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pedoman provinsi diproklamasikan dalam Makalah Teritorial dan Pedoman Kepala Daerah diumumkan di Berita Lokal.

Pencanangan Perda dalam Berita Teritorial dan Berkala Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah Provinsi¹⁶.

Dalam keadaan unik ini, yang tersirat dengan meniadakan kepentingan umum adalah pendekatan yang menyebabkan terganggunya kesesuaian wilayah setempat, terganggunya administrasi publik, dan terganggunya keharmonisan / permintaan publik seperti halnya pengaturan / PEDOM yang bias dan berpihak pada kebutuhan dari area lokal. Untuk memahami suatu hukum dan ketertiban diperlukan permintaan yang tepat antara lain di bidang penyusunan pedoman hukum. Penataan pedoman hukum yang efisien harus dimulai dari saat penyusunan hingga pembuat undang-undang. Untuk menyusun pedoman hukum yang layak, diperlukan prasyarat yang berbeda untuk mengidentifikasi kerangka kerja, standar, metodologi untuk kesiapan dan percakapan, strategi untuk perencanaan dan otorisasi.

Pelatihan yang telah berlangsung selama ini selama waktu yang dihabiskan dalam penyusunan Rukun Tetangga pada pekerjaan daerah masih belum lengkap dan bersifat simbolik, bahkan dapat dikatakan sudah menjadi fakta umum bahwa banyak rukun provinsi yang disampaikan tanpa dilewatkan sebelumnya oleh sebuah siklus eksplorasi, meskipun pada akhirnya ada pesan-pesan ilmiah. Sementara itu, pada tahap perbincangan diselesaikan oleh unit kerja otoritas badan publik atau oleh dewan luar biasa dari DPRD. Sedangkan individu yang tidak terpenuhi, harus cukup dipuaskan dengan meneriakkan kerinduan dan minatnya dengan metode pameran yang tidak pernah berhasil atau efektif¹⁷.

¹⁶ Van Der Tak/Syamsudin, Aziz. 2011. Proses dan Teknik Perundang-Undangan, Jakarta Sinar Grafika, hlm 13

¹⁷ Hamzah, Halim, 2010, Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah, Kencana Prenanda Media Group, Jakarta. Hlm 140

Dengan banyaknya Hal yang terbukti banyaknya peraturan daerah yang ditolak dikarenakan tidak sesuai dengan demokrasi dan perundang-undangan yang berlaku, menurut Menteri Pemerintahan Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo akhirnya mempublikasikan 3.143 Peraturan Daerah (Perda) atau Peraturan Kepala Daerah (Perkada) yang dicabut atau direvisi oleh pemerintah. Daftar 3.143 Perda yang dicabut atau direvisi itu dipublikasikan oleh Kemendagri melalui websitenya www.kemendagri.go.id (berita pada hari Selasa tanggal 21/6/2016)¹⁸.

Secara rinci, dari 3.143 Perda yang dicabut atau dibatalkan atau direvisi itu sebanyak 1.765 adalah Perda atau Perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Mendagri. Kemudian 111 peraturan atau putusan Mendagri yang dicabut atau revisi oleh Mendagri dan 1.267 Perda atau Perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Gubernur. Pencabutan Peraturan daerah itu diumumkan Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada Senin (13/6/2016) lalu. Jokowi menyebut 3.143 Perda atau Perkada rumit karena secara keseluruhan menghalangi kecepatan memenangkan lawan dan bertentangan dengan jiwa keragaman kebhinnekaan dan solidaritas. Sama seperti menghalangi ukuran perizinan dan usaha, perda yang menggagalkan kesederhanaan kerja sama, dan perda yang menolak hukum dan pedoman yang lebih tinggi¹⁹

Selain itu juga ada Rancangan peraturan daerah di tolak masyarakat, yaitu Rencana Kecamatan Purwakarta masuk ke dalam zona industri dalam Peraturan Daerah Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Cilegon tahun 2020-2040, yang mendapat penolakan dari masyarakat, karena menurut masyarakat dengan adanya peraturan daerah

¹⁸([miq/hrihttps://news.detik.com/berita/d-3238417/mendagri-publikasikan-3143-perda-yang-dicabut-atau-direvisi-pemerintah,dilihat-pada tanggal 25 Maret 2020 jam 13.30 WIB](https://news.detik.com/berita/d-3238417/mendagri-publikasikan-3143-perda-yang-dicabut-atau-direvisi-pemerintah,dilihat-pada-tanggal-25-Maret-2020-jam-13.30-WIB))

¹⁹ Ibid

tersebut akan mengakibatkan kerugian bagi mereka kekhawatiran warga itu beralasan mengingat industrialisasi seringkali menyampingkan aspek sosial dan budaya. Hal itu seperti diungkap- kan Ketua Pansus Perda RTRW DPRD Cilegon, Erick Rebi'in, yang mengatakan pihaknya tetap menyerap aspirasi penolakan masyarakat tersebut, namun pihak eksekutif dalam hal ini Pemkot Cilegon dengan didampingi konsultan menilai penolakan masyarakat tersebut hanya miss persepsi.²⁰

Begitu juga peraturan daerah di kabupaten Lahat semua di usulkan oleh bupati ke DPRD Lahat, hal ini dapat di lihat sejak dilantiknya Bupati Lahat Cik Ujang, SH dan Wakil Bupati Lahat H. Haryanto, SE, MM pada tanggal 9 Desember 2018. Menurut Pak Bupati Lahat Cik Ujang, SH pada sidang DPRD Lahat pada tanggal 12 Desember 2018, dalam sambutannya menerangkan rancangan peraturan daerah rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) 2018-2023 yang telah diselaraskan serta mengakomodir Visi dan Misi Bupati dan Wakil Bupati periode 2018-2023 yang disusun dengan berpedoman dengan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Pemerintah Kabupaten Lahat menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023 yang merupakan RPJMD keempat dari tahapan pelaksanaan RPJPD Kabupaten Lahat Tahun 2005-2025 dalam mewujudkan ekonomi kerakyatan yang mandiri berbasis agribisnis menuju masyarakat sejahtera. Begitu juga lahirnya Peraturan daerah Kabupaten Lahat No 2/2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, yang disahkan oleh DPRD Lahat pada tanggal 19 Juni 2019, dengan berlakunya Perda ini maka dimulainya pembangunan Kabupaten Lahat tahun 2019-2023.

²⁰ <https://www.bidikbanten.com/2020/02/kontra-versi-berakhir-purwakarta-akhirnya-masuk-zona-industri/> diakses 25 Maret 2020 jam 14.15 WIB

Kalau di lihat perkembangan berjalannya Peraturan daerah Kabupaten Lahat No 2/2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, ada beberapa lapisan masyarakat yang belum mengetahui tujuan dari Peraturan daerah Kabupaten Lahat No 2/2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, hal ini terbukti dengan Bupati Lahat Cik Ujang SH melantik tim percepatan pembangunan Kabupaten Lahat yang di Ketuai oleh Ir Herman Umar, Hendi Nasyah sebagai Wakil Ketua, Matcik SH sebagai Sekretaris, H Kodim, Maryoto, Densari dan H Samiri sebagai anggota. "Pertunjukan tim percepatan pembangunan merupakan orang-orang dengan latar belakang yang berbeda-beda, Herman Umar sendiri merupakan pernah menjabat Kepala Bappeda dan PU, tentu sudah tahu betul tentang Kabupaten Lahat," ungkapnya saat menyampaikan sambutan di Opsroom Pemkab Lahat, Senin, 4 Juli 2022 Diakui oleh Cik Ujang sendiri, banyak kalangan masyarakat yang bertanya mana pembangunan Kabupaten yang menonjol, tentu saja dirinya siap dikritik, namun kebijakan Bupati membangun Lahat ini dari pinggiran yakni di Desa. Bupati Lahat pun meminta kepada tim percepatan pembangunan yang baru saja dialantik agar bisa dan mampu menjalankan tugas dan amanah yang diberikan serta kontribusi kepada pemerintah, sehingga masyarakat mengetahui tujuan dari Peraturan daerah Kabupaten Lahat No 2/2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah,

Pengenalan Peraturan Daerah (Perda) harus memuat pedoman yang dapat dipatuhi oleh daerah setempat, dan untuk membantu hal tersebut perlu dipahami keinginan dan keadaan sosial daerah setempat sehingga cenderung diterapkan secara luas. waktu. Oleh karena itu, perenungan filosofis harus jelas kemana masyarakat akan dibawa. Untuk mencapai Pedoman Teritorial yang responsif di sisi Swasembada Daerah, pencipta harus fokus pada standar pengembangan pedoman lokal sebagai tepi referensi seperti

kejelasan tujuan, pendirian atau organ pembentuk yang tepat, kesamaan antara jenis dan bahan bahan, dan sebagainya.

Hal kebijakan dalam membuat suatu peraturan yang bijak dan adil dalam penetapannya sehingga Peraturan Daerah (Perda) dapat diterima oleh masyarakat yang mengandung sebuah regulasi yang dapat ditaati oleh masyarakatnya telah diatur dalam Al-Qur'an, suatu keadilan buat masyarakat, sebagaimana terdapat dalam surat Shad ayat 26:

يٰۤاٰدٰوُدْ اِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيْفَةً فِى الْاَرْضِ فَاٰحٰمٌ بَيْنَ النَّاسِ
بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوٰى فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيْلِ اللّٰهِ اِنَّ الَّذِيْنَ
يُضِلُّوْنَ عَنْ سَبِيْلِ اللّٰهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيْدٌۢ بِمَا نَسُوْا يَوْمَ
الْحِسَابِ

Artinya : “Hai Daud, sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.”

Pengembangan pedoman daerah (perda) adalah jenis kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah daerah sehubungan dengan menjalankan pemerintahan sendiri provinsi dan membantu tugas-tugas seperti mewajibkan kondisi teritorial yang unik dan atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan dan pedoman yang lebih tinggi²¹. Pedoman teritorial adalah salah satu perangkat dalam melakukan perubahan aturan sosial dan mayoritas sebagai indikasi

²¹ Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

jaringan lokal yang dapat bereaksi terhadap perubahan dan kesulitan yang cepat di masa pemerintahan sendiri dan globalisasi saat ini, menjadikan administrasi lingkungan yang hebat sebagai komponen kemajuan yang layak di distrik²². Namun dalam implementasi serta penerapannya, timbul berbagai permasalahan, diantaranya:

- a. Sebuah penyusunan Program Pengembangan Pedoman Lokal belum didasarkan pada skala kebutuhan;
- b. Program pembangunan pedoman wilayah hanya memuat ikhtisar judul-judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan pada kajian luar-dalam yang tertuang baik dalam klarifikasi, klarifikasi maupun muatan keilmiah rancangan peraturan daerah.

Menyebabkan pemerintah terdekat terjebak dalam mentalitas kontra-menguntungkan, yang dengan demikian dapat menciptakan barang-barang yang sah sebagai pedoman hukum provinsi yang cacat secara sah. Sedangkan disisi lain, peraturan daerah yang tidak mendengarkan aspirasi masyarakat juga tidak menjadi demokratis. Terkait hal itu, maka dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah agar selaras dengan konsep negara hukum dan demokrasi, juga harus mengakomodir aspirasi rakyat dalam berbagai kebijakan daerah, termasuk dalam pembentukan peraturan daerah (Perda) sebagai wujud asas demokrasi dan partisipasi di daerah. Berdasarkan persoalan diatas, maka penulis memberi judul dalam penelitian ini adalah “Analisis Sistem Demokratis Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Menurut No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan dan Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan”. Analisis Kebijakan Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Menurut UU No 12 Tahun

²² Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, (Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 No.4 Desember 2014), hlm. 427.

2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Studi Perda Kabupaten Lahat No 2/2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah).

B. Kajian dan Teori dalam Pembuatan Peraturan Daerah

1. Teori Keadilan

a. Teori Keadilan Dalam Pandangan Hukum

Istilah keadilan (*Justitia*) berasal dari kata "adil" yang berarti: tidak berprasangka buruk, berpikiran terbuka, mendukung yang benar, dengan benar, bukan secara bijaksana. Dari beberapa definisi yang sangat baik dapat dianggap bahwa gagasan keadilan adalah segala sesuatu yang memuaskan untuk perspektif dan aktivitas dalam hubungan manusia, keadilan mengandung kepentingan bahwa individu memperlakukan satu sama lain sesuai dengan hak dan komitmen mereka, perlakuan semacam itu tidak dapat diprediksi. atau bias; sebaliknya, semua individu diperlakukan sama sesuai hak istimewa dan komitmen mereka.²³

Setidaknya ada dua persamaan ekuitas yang harus dipikirkan: pertama, perspektif atau kesimpulan umum yang pada dasarnya mendefinisikan bahwa ekuitas adalah kesesuaian antara penggunaan hak dan pelaksanaan komitmen yang sesuai dengan pendapat tentang keseimbangan yang sah, khususnya estimasi hak dan komitmen. Kedua, perspektif ahli yang sah, misalnya Purnadi Purbacaraka yang merinci keadilan dengan

²³ <http://www.pengertianahli.com/2020/01/pengertian-keadilan-apa-itu-keadilan.html>

kesepakatan antara kepastian hukum dan kesamaan hukum.²⁴

Ekuitas adalah sesuatu yang esensial dalam keberadaan negara dan negara. Charles E. Merriam di Miriam Boedihardjo, menempatkan pemerataan ini sebagai salah satu standar dalam tujuan suatu negara, khususnya keamanan luar, permintaan dalam negeri, pemerataan, bantuan pemerintah publik, dan kesempatan. Adalah kewajiban kepala negara untuk membuat pemerataan. Tujuan negara Indonesia adalah memenuhi kesetaraan bagi setiap individu Indonesia. Hal ini dapat dilihat dengan baik dalam Pendahuluan Undang-Undang Dasar 1945, negara yang akan didirikan merupakan ungkapan bahasa Indonesia yang sederhana dan sarana untuk mewujudkan keadilan sosial.²⁵

Seperti yang ditunjukkan oleh W.J.S. Poerwadarmidj ekuitas menyiratkan berpikiran adil, benar, tidak menonjolkan diri. Sejalan dengan itu, dalam perasaan masuk akal, termasuk tidak ada kebijaksanaan. Individu yang bertindak secara subyektif bertingkah aneh. Kemudian, sebagaimana diindikasikan oleh Frans Magnis Suseno dalam bukunya *Morals Governmental issues* mengungkapkan bahwa ekuitas adalah suatu kondisi dimana individu dalam keadaan yang sama diperlakukan sama.²⁶

²⁴ Purnadi Purbacaraka dalam A. Ridwan Halim, *Pengantar Ilmu Hukum Dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: halia Indonesia, 2015), hlm 176

²⁵ Afifa Rangkuti, *Konsep Keadilan Dalam Perspektif Islam*, TAZKIYA Jurnal Pendidikan Islam, Vol.VI, No.1, Januari-Juni 2017. Hlm 4-5.

²⁶ Lihat Afifa Rangkuti, hlm 4

Akibatnya keadilan dapat diibaratkan dengan kualitas sosial yang fundamental. Ekuitas lengkap menghasilkan kepuasan untuk diri sendiri, tetapi juga kebahagiaan bagi orang lain. Ekuitas, yang diartikan sebagai demonstrasi memuaskan kegembiraan diri sendiri maupun orang lain, adalah ekuitas sebagai nilai. Ekuitas dan kualitas dalam hal ini adalah sesuatu yang serupa namun memiliki intisari alternatif. Karena hubungan individu dengan orang lain adalah kesetaraan, namun sebagai disposisi unik tanpa kemampuan adalah sebuah nilai. Ketidakadilan dalam hubungan yang bersahabat terkait erat dengan keserakahan sebagai ciri utama tindakan yang tidak fair.

Teori-teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan "*the search for justice*" berbagai macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak lebih jauh lagi, kesempatan, kesempatan untuk memaksa, membayar dan berkembang. Di antara spekulasi ini dapat disebut: Hipotesis Aristoteles tentang ekuitas dalam bukunya *Moral Nicomachean* dan hipotesis John Rawl tentang keadilan sosial dalam bukunya *Hipotesis ekuitas dan hipotesis Hans Kelsen tentang hukum dan ekuitas dalam bukunya hipotesis umum tentang hukum dan negara.*²⁷

Mengenai makna keadilan ada beberapa pandangan beberapa ahli mengenai teori keadilan antara lain:

²⁷ Carl Joachim Friedrich, 2004. "*Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia. Bandung. hlm. 24

1). Teori Keadilan Plato

Platon adalah seorang sarjana visioner teoritis yang merasakan kekuatan masa lalu kapasitas manusia dengan tujuan penalaran yang tidak masuk akal memasuki cara berpikirnya. Demikian pula dengan masalah ekuitas, Platon berpendapat bahwa ekuitas melampaui kapasitas orang normal. Sumber pengkhianatan adalah perubahan di mata publik. Masyarakat memiliki komponen kepala yang harus dijaga, yaitu komponen yang diisolasi oleh Plato, yaitu:

- a) Sebuah isolasi kelas yang tepat; Misalnya, kelas keputusan yang sarat dengan gembala dan anjing penjaga gerbang harus diisolasi dengan hati-hati dari domba manusia.
- b) Membedakan bukti nasib negara dengan kelas keputusan; pertimbangan luar biasa tentang kelas ini dan solidaritasnya; dan ketaatan pada solidaritasnya, standar yang teguh untuk dukungan dan pendidikan kelas ini, dan pengawasan ketat dan kolektivisasi kepentingan individu-individu di dalamnya.²⁸

Dari komponen vital ini, berbagai komponen dapat disimpulkan oleh Plato dalam sebuah gambar, misalnya yang menyertai:

- (i) Kelas keputusan memiliki infrastruktur penahan dalam segala hal seperti tunjangan dan persiapan militer, dan opsi untuk mengklaim senjata dan mendapatkan semua jenis instruksi, namun kelas keputusan ini tidak diizinkan untuk tertarik pada latihan

²⁸ Muhamad Erwin, 2015, *Filsafat Hukum*, Cetakan ke-4, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 292.

moneter, terutama dalam pencarian untuk uang.

- (ii) Harus ada kendali atas semua tindakan cerdas dari kelas keputusan, dan publisitas mantap yang diarahkan untuk menyeragamkan kontemplasi mereka. Semua perkembangan dalam pelatihan, pedoman dan agama harus dicegah atau dibekap.
- (iii) Negara harus bertindak memadai secara alami. Negara harus fokus pada autarki moneter, dalam hal apapun para penguasa akan bergantung pada para dealer, atau para penguasa yang sebenarnya menjadi perantara. Pilihan utama akan melemahkan kekuatan mereka, sedangkan pilihan berikutnya akan melemahkan solidaritas kelas keputusan dan solidaritas negara.

Kesetaraan juga dipandang secara mistis sebagai kualitas atau kapasitas manusia super, yang sifatnya tidak bisa dilihat oleh manusia. Hasilnya adalah pengakuan keadilan dipindahkan ke alam semesta yang berbeda, di luar pengalaman manusia; dan penjelasan manusiawi yang penting untuk keadilan bertanggung jawab atas cara Tuhan yang tidak dapat diubah atau keputusan Tuhan yang tidak menentu. Sepanjang garis ini, Platon menemukan bahwa orang-orang yang mendorong bangsa harus menjadi manusia super, lebih tepatnya penguasa ahli logika.²⁹

²⁹ Deliar Noer, 1997, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Cetakan II Edisi Revisi, Bandung, Pustaka Mizan, hal. 1-15.

2). Teori Keadilan Aristoteles

Perspektif Aristoteles tentang keadilan dapat ditemukan dalam *Nicomachean Morals*, *Legislative issues*, dan *Manner of speaking*. Secara eksplisit ditemukan dalam buku *Nicomachean Morals*, buku itu secara keseluruhan diberikan kepada ekuitas, yang, dalam terang cara berpikir Aristoteles tentang hukum, harus dilihat sebagai pusat dari cara berpikirnya yang sah, "karena hukum harus didirikan secara sebanding. untuk ekuitas."³⁰

Lebih lanjut, keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi ke dalam dua macam keadilan, yaitu :

- a) Keadilan "*distributief*". Ekuitas distributif adalah ekuitas yang memberikan setiap individu bagian sesuai pencapaiannya. Ekuitas distributif sesuai Aristoteles berpusat di sekitar penyebaran, honorarium, kelimpahan, dan berbagai produk yang dapat ditemukan di arena publik. Menempatkan ke samping "konfirmasi" numerik, tidak salah lagi apa yang dimiliki Aristoteles di bagian atas daftar prioritas adalah penyampaian kelimpahan dan aset yang berbeda tergantung pada kualitas keseluruhan di antara penduduk. Sebuah alat angkut yang wajar bisa jadi merupakan peredaran sesuai perkiraan kebaikan, khususnya insentifnya bagi masyarakat.
- b) Keadilan "*commutatief*". *Ekuitas komutatif adalah ekuitas yang memberikan jumlah yang sama kepada setiap orang tanpa*

³⁰ Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, hlm. 24.

*membeda-bedakan prestasi mereka, karena situasi ini diidentikkan dengan pekerjaan memperdagangkan barang dagangan dan usaha/jasa.*³¹

Aristoteles mengakui haknya yang setara dari hak yang sesuai. Keadilan dalam perspektif manusia atas hak sebagai satu kesatuan atau pemegang sejenis. Hal inilah yang dapat dipersepsikan bahwa semua individu atau setiap penduduk yang diawasi hukum adalah sesuatu yang serupa. Keseimbangan relatif memberi setiap individu apa yang diharapkan dari kapasitas dan pencapaian yang telah dilakukannya. Melakukan demonstrasi yang tidak masuk akal tidak sama dengan mencapai sesuatu dengan cara yang aneh. Sulit untuk ditangani secara aneh jika orang lain tidak mencapai sesuatu dengan tidak masuk akal. Mungkin seseorang akan bertahan karena rasa malu, namun tidak ada yang berharap diperlakukan tidak masuk akal. Dengan cara ini ia memiliki arti yang sangat luas, sebagian besar adalah ekuitas yang telah dikendalikan secara normal, tidak sepenuhnya adalah konsekuensi dari jaminan manusia (ekuitas yang sah). Ekuitas umum bersifat umum, sedangkan ekuitas yang dibuat oleh orang-orang bukanlah sesuatu yang sangat mirip di setiap tempat. Ekuitas yang dibentuk oleh orang-orang ini disebut harga diri.

³¹ *Op., Cit.*, Muhamad Erwin, hlm. 294.

BAB II

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN PERANGKAT DAERAH

A. Kerangka Konstitusional Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah

1. Sistem Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan Kekuasaan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. pengertian ini sesuai dengan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014. Dengan adanya desentralisasi maka muncul otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi akhir-akhir ini sering kali dikaitkan dengan sistem pemerintahan karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintahan di Indonesia. Seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa desentralisasi berhubungan dengan otonomi daerah. Sebab, otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat. Adanya desentralisasi akan berdampak positif pada pembangunan daerah-daerah tertinggal dalam suatu negara hingga daerah otonom tersebut dapat mandiri dan secara otomatis dapat memajukan pembangunan nasional.³²

³² <https://id.wikipedia.org/wiki/Desentralisasi> di akses pada tanggal 13 Maret jam 8.30 Wib.

Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa secara umum, pengertian desentralisasi itu sendiri dibedakan dalam tiga pengertian, yaitu:

- (1) Desentralisasi dalam arti dekonsentrasi merupakan pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan,
- (2) Desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan berisi penyerahan kekuasaan untuk mengambil keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau unit organisasi pemerintah daerah yang berada di luar jangkauan kendali pemerintah pusat.
- (3) Desentralisasi dalam arti devolusi atau penyerahan fungsi dan kewenangan merupakan penyerahan fungsi pemerintahan dan kewenangan pusat kepada pemerintah daerah. Dengan penyerahan itu, pemerintah daerah menjadi otonom dan tanpa dikontrol oleh pemerintah pusat yang telah menyerahkan hal itu kepada daerah.³³

Bertitik tolak dari pemikiran Jimly Asshidiqie tersebut, Indonesia tidak menganut desentralisasi dalam arti dekonsentrasi ataupun desentralisasi dalam arti devolusi. Indonesia menganut desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan dimana pemerintah pusat menyerahkan kekuasaan untuk mengambil keputusan kepada pemerintah daerah.

³³ Jimly Asshiddiqie, 2012. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 295

Konsep desentralisasi yang diberlakukan di Indonesia telah memberikan implikasi yang sangat mendasar terutama menyangkut kebijakan fiskal dan kebijakan administrasi negara. Sarundajang mendefinisikan³⁴ desentralisasi sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan dan atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi pusat di daerah, unit administrasi lokal, organisasi semi otonomi dan *parastatal* (perusahaan), pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah. Perbedaan konsep desentralisasi ditentukan terutama berdasarkan tingkat kewenangan untuk perencanaan, memutuskan dan mengelola kewenangan yang ditransfer oleh pemerintah pusat dan besaran otonomi yang diterima untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. ada 4 dimensi desentralisasi yang diuraikan dalam tabel berikut³⁵:

Tabel 1.1 Kategori Desentralisasi Menurut Tujuan dan Instrumen

No	Kategori Desentralisasi	Tujuan	Instrumen
1.	Desentralisasi politik	Meningkatkan kekuasaan kepada penduduk dan perwakilan politik mereka dalam pembuatan keputusan publik	Perbedaan konstitusi dan Undang-Undang, pengembangan partai politik, penguatan legislatif, pembentukan institusi politik lokal, pendukungan kelompok kepentingan publik yang efektif

³⁴ Sarundajang, S.H., Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.hlm43

³⁵ Ibid

2.	<u>Desentralisasi administrasi</u>	<u>Memperbaiki efisiensi manajemen untuk penyediaan layanan publik</u>	<u>Dekonsentrasi, delegasi dan devolusi masing-masing dengan karakteristik yang berbeda</u>
3.	<u>Desentralisasi fiskal</u>	<u>Memperbaiki kinerja Keuangan melalui peningkatan keputusan dalam menciptakan penerimaan dan pengeluaran yang rasional</u>	<u>Pengaturan kembali dalam pengeluaran, penerimaan dan transfer fiskal antar tingkatan pemerintahan</u>
4.	<u>Desentralisasi ekonomi dan pasar</u>	<u>Menciptakan lingkungan yang lebih baik bagi dunia usaha dan menyediakan barang dan jasa berdasarkan respon terhadap kebutuhan lokal dan mekanisme pasar</u>	<u>Transfer fungsi pemerintahan kepada organisasi bisnis, kelompok masyarakat atau ornop melalui privatisasi dan penguatan ekonomi pasar melalui deregulasi</u>

Sumber: Rondinelli: 2000 dalam Sarundajang: 2002

Desentralisasi merupakan sebuah konsep yang mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah ditingkat bawah untuk mengurus wilayahnya sendiri. Desentralisasi bertujuan agar pemerintah dapat lebih meningkatkan efisiensi serta efektifitas fungsi-fungsi pelayanannya kepada seluruh lapisan masyarakat. Artinya desentralisasi menunjukkan sebuah bangunan vertikal dari bentuk kekuasaan negara.

Keberhasilan sebuah kebijakan desentralisasi dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti kemampuan keuangan, kemampuan aparatur, partisipasi masyarakat, kemampuan sumber daya non-manusia. Gabriel U. Iglesias dalam Josef Riwu Kaho menyatakan bahwa keberhasilan pelaksanaan penyerahan kewenangan kepada daerah otonomi ditentukan oleh beberapa persyaratan (faktor) yaitu³⁶:

- a) *Resources*, termasuk di dalamnya sumber daya manusia (aparatur), dan sumber daya non-manusia (dana, sarana, perlengkapan, dan sebagainya).
- b) *Structure*, berkaitan dengan peranan dan hubungan organisasional yang berkaitan dengan program.
- c) *Technology*, berkaitan dengan pengetahuan dan perilaku yang dimiliki badan- badan yang mendukung kegiatan organisasi.
- d) *Support*, menunjukkan kepada dukungan secara keseluruhan dari setiap pegawai yang terlibat dalam pencapaian tujuan organisasi.
- e) *Leadership*, menunjukkan kepada kemampuan dalam memanfaatkan masukan secara kritis.

Konsep Desentralisasi yang disampaikan Josef Riwu Kaho dapat diartikan adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari

³⁶ Kaho, Josef Riwu. (2005). Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia : Identifikasi Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm 95.

rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka munculkan otonomi bagi suatu pemerintah daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan³⁷. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, Desentralisasi seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintah karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintah di Indonesia.

Sedangkan Davey mengidentifikasi beberapa alasan yang menuntut desentralisasi. *Pertama*, semakin meningkatnya tuntutan pelayanan kemasyarakatan yang mampu menjangkau seluruh pelosok terpencil yang hanya bisa dilakukan oleh pemerintah lokal. *Kedua*, pemikiran penyebarluasan pelayanan masyarakat seperti program-program penyediaan pembangunan (*basic needs*) semakin mendapat perhatian masyarakat internasional.³⁸

Tuntutan desentralisasi juga didasarkan pertimbangan manfaat yang diharapkan dari perencanaan regional yang didasarkan atas pengamatan, penelitian dan kebijaksanaan setempat. Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang

³⁷ Syamsuddin haris. 2007. *Desentralisasi dan otonomi daerah*. Jakarta. LIPPI pres. Hal 52.

³⁸ Davey, K.J, 1988. *Pembiayaan Pemerintah Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama hlm 34.

merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada didaerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi³⁹.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan pengertian desentralisasi yang terdapat pada Pasal 1 angka 7 yang menyebutkan bahwa “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Sesuai dengan pengertiannya, desentralisasi dipahami bahwa otonomi daerah merupakan bagian yang melekat dari implementasi sistem desentralisasi. Dalam suatu negara yang menganut kebijakan desentralisasi, ditandai dengan adanya penyerahan sebagian urusan pemerintahan yang sebelumnya menjadi kewenangan pusat untuk menjadi kewenangan daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah asas-asas yang dianut terdapat beberapa asas yaitu:

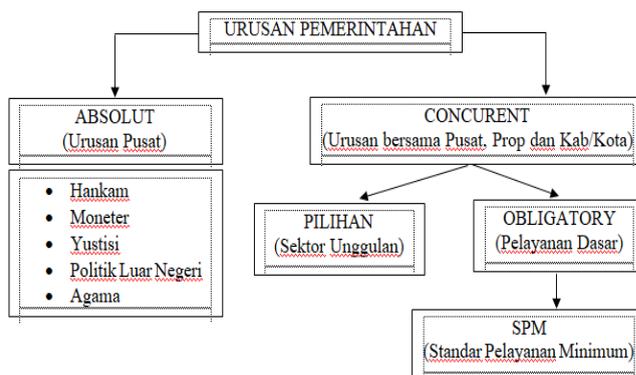
- a. Asas Sentralisasi, yaitu sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusat- kan di pemerintah pusat.
- b. Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan

³⁹ Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Prestasi pustaka, 2010). hlm 122

- mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
 - d. Tugas pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Implementasi desentralisasi dan otonomi secara luas dimulai tahun 2001, ketika Pemerintah memberlakukan Otonomi Daerah dengan Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004. Anatomi urusan pemerintahan menurut UU No. 32 Tahun 2004 dapat dilihat dalam Gambar 2.1.

Gambar 2.1 Anatomi Urusan Pemerintahan



*Sumber: Tim Sosialisasi Kementerian Dalam Negeri
UU No. 32 Tahun 2004*

Secara konstitusional pemberian otonomi daerah dilakukan dengan mengacu kepada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 di bidang ketatanegaraan, pemerintah Republik Indonesia melaksanakan pembagian daerah-daerah dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, pemerintah beberapa kali membentuk Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah. Perubahan-perubahan terlihat karena masing-masing Undang-Undang menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi waktu terjadinya, sehingga akhirnya terbentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Ada tiga alasan pokok dibentuknya Undang-Undang No 5 Tahun 1974 yaitu alasan politis, sosiologis dan konstitusional. Alasan politis adalah alasan karena perubahan struktur politis waktu itu. Alasan sosiologis yaitu karena situasi dan kondisi masyarakat yang semakin berkembang. Alasan konstitusional yaitu alasan perimbangan keadaan serta memperhatikan pendapat yang timbul dari sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

2. Pemerintahan Daerah

Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di

beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah, diatur dalam UUD 1945 BAB VI, pasal 18 yakni: “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan dan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Indonesia, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Setelah adanya Amandemen terhadap UUD 1945, maka pengaturan tentang pemerintahan daerah menjadi: BAB VI Pemerintahan Daerah, pasal 18 UUD 1945.

- a) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten/kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.
- b) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan
- c) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- e) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan

- yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- f) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang

Sebagaimana amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas tersebut kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah.

Menurut W.S Sayre pemerintah daerah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter pemerintah daerah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.⁴⁰

⁴⁰ Inu Kencana Syafie, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010 hlm. 11

Definisi yang tertera dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang bertumpu pada otonomi sangatlah mendasar bagi negara dengan sistem demokrasi, sistem demokrasi mempunyai prinsip “dari rakyat, oleh rakyat untuk rakyat” hal yang senada juga merupakan prinsip desentralisasi “masalah daerah, diselesaikan oleh daerah dan dengan cara daerah tersebut”.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 yang dimaksud pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas perbantuan. Adapun pemerintah tingkat kabupaten atau kota adalah bupati atau wali kota, wakil bupati atau wakil wali kota, dan perangkat daerah kabupaten atau kota Perangkat daerah kabupaten atau kota meliputi sekretaris daerah (Sekda), asisten, kepala bagian, dan kepala subbagian. Adapun lembaga-lembaga daerah kabupaten/kota adalah sebagai berikut :

- 1). Bupati/Walikota

Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala daerah kabupaten/kota disebut bupati/walikota dan wakilnya disebut wakil bupati/wakil walikota. Kepala daerah dipilih oleh rakyat secara langsung melalui Pemilihan Kepala Daerah atau Pilkada. Masa jabatan kepala daerah adalah lima (5) Tahun. Bupati atau wali kota mempunyai tugas dan wewenang berikut.

 - a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD kabupaten/kota.
 - b. Mengajukan rancangan peraturan daerah (perda).
 - c. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
 - d. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD.
- 2). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota

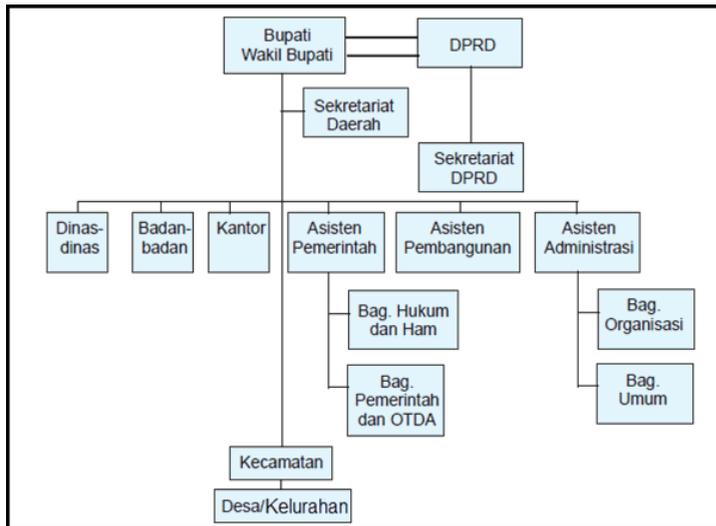
DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten yang memiliki fungsi legislasi (penyusunan peraturan daerah), anggaran, dan pengawasan. Tugas dan kewajiban DPRD kabupaten/kota:

 - a. Melaksanakan demokrasi di wilayah kabupaten/kota,
 - b. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah,
 - c. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindak-lanjuti aspirasi (gagasan masyarakat).

- 3). Perangkat Daerah
- Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretaris daerah (sekda), asisten daerah, kepala bagian, dan kepala subbagian.
- a. Sekretaris daerah (Sekda) memimpin sekretariat daerah yang berada di bawahnya dan bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota.
 - b. Asisten daerah membantu sekretaris daerah sesuai bidangnya masing-masing. Asisten daerah terdiri atas: a) asisten tata praja, b) asisten pembangunan, dan c) asisten administrasi.
 - c. Asisten daerah dibantu beberapa kepala bagian (Kabag). Kepala bagian melaksanakan tugasnya sesuai dengan bidangnya masing-masing. Kepala bagian dibantu beberapa kepala subbagian (Kasubbag). Adapun bagian-bagian di bawah asisten daerah ialah bagian pemerintahan, bagian hukum, bagian perekonomian, bagian bina sosial, bagian administrasi pembangunan, bagian umum dan bagian perlengkapan
- 4). Muspida
- Bupati/wali kota dalam membina wilayah dibantu oleh Muspida (musyawarah pimpinan daerah), yang terdiri:
- a. Komandan Kodim (komando distrik militer),
 - b. Kapolres (kepala kepolisian resort),
 - c. Kepala Kejaksaan Negeri, dan
 - d. Kepala Pengadilan Negeri.

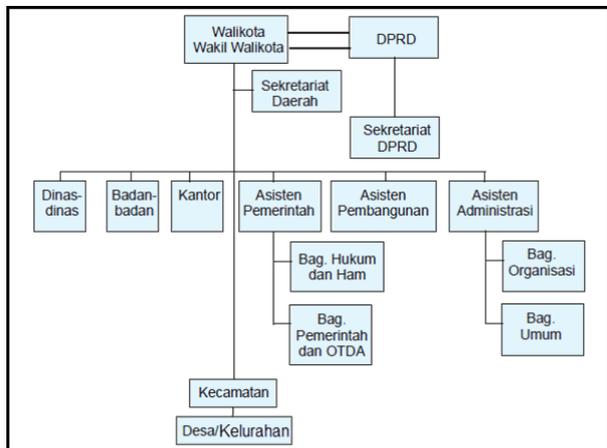
- 5). Lembaga pembantu tugas bupati/wali kota
 Lembaga-lembaga atau instansi-instansi yang membantu tugas bupati/wali kota antara lain :
- a. Dinas-dinas daerah, seperti kesehatan, pekerjaan umum, pendidikan, dan lain lain.
 - b. Lembaga teknis daerah seperti Badan Kepegawaian Daerah, Badan Pengawas Daerah, Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil, dan lain-lain.
 - c. Polisi Pamong Praja. Tugas polisi pamong praja adalah memelihara ketenteraman dan ketertiban umum serta merupakan penegak peraturan daerah.
 - d. Kecamatan.
 - e. Desa/kelurahan.

Gambar 2.2
Struktur Organisasi Pemerintah Kabupaten



- 1) Pemerintah daerah kabupaten adalah bupati dan dibantu satu orang wakil bupati beserta perangkat daerah.
- 2) Perangkat daerah terdiri atas sekretaris daerah, asisten, dan kepala bagian.
- 3) Bupati dan wakil bupati dipilih secara langsung dalam satu pasangan di daerah yang bersangkutan.

Gambar 2.3
Struktur Organisasi Kota



- 1) Pemerintah daerah kota setingkat daerah kabupaten.
- 2) Kepala daerah kota adalah wali kota dan dibantu oleh satu orang wakil walikota.
- 3) Wali kota dan wakilnya dipilih secara langsung dalam satu pasangan melalui pemilihan langsung kepala daerah (Pilkada). Pelaksana Pilkada ialah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD).

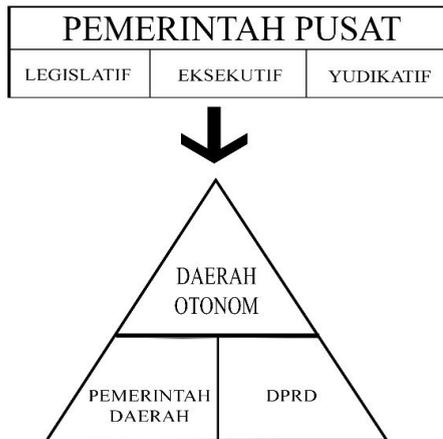
Hubungan demokrasi dengan desentralisasi bagaikan Ibu dan anaknya yang tidak dapat terpisahkan. Olehnya masyarakat akan mempunyai rasa memiliki terhadap daerahnya sendiri karena dilibatkan secara aktif sejak awal, terutama dalam menyusun kebijakan publik yang menyangkut kepentingan mereka. Tujuan dalam desentralisasi adalah sebagai berikut⁴¹:

- a. Untuk mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil bidang pemerintahan di tingkat local;
- b. Meningkatkan dukungan masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah lokal;
- c. Melatih masyarakat untuk dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri.
- d. Mempercepat bidang pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat.

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.

⁴¹ Hari Sabarno, 2008Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 4

Gambar 2.4
Susunan Pemerintahan Daerah



Sistem Pemerintahan di daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan diri dengan sistem Pemerintahan Pusat, yang pada umumnya sistem tersebut telah ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar sepanjang negara itu mempunyai Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu untuk mengetahui sejarah perkembangan pemerintahan di daerah harus pula mengetahui terlebih dahulu sejarah perkembangan Undang-Undang Dasar Amanat Pasal 18 Undang-Undang dasar yang mengatur tentang prinsip-prinsip dasar pemerintahan daerah yakni pada Pasal 18 sebagai berikut:

- a. Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Propinsi dan daerah Propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap propinsi, kabupaten dan kota itu memiliki pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.

- b. Pemerintah daerah Propinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintah daerah Propinsi, daerah Kabupaten dan Kota memiliki dewan perwakilan rakyat yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- f. Pemerintah Daerah berhak menentukan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Para ilmuwan Islam abad klasik juga telah merumuskan pandangan-pandangan yang tidak berbeda dari pandangan di atas tentang tugas pemerintahan yang harus diwujudkan oleh pemerintah. Menurut al-Baqillani tugas pemerintah untuk melaksanakan fungsi pemerintahan adalah menegakkan hukum yang telah ditetapkan, membela umat dari gangguan musuh, melenyapkan penindasan dan meratakan penghasilan negara bagi rakyat. Al-Baghdadi juga menyatakan bahwa fungsi pemerintahan pusat maupun daerah adalah melaksanakan Undang-Undang dan peraturan, melaksanakan hukum bagi pelanggar hukum, mengatur militer dan mengelola zakat dan pajak.⁴²

⁴² Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al-Qurān*, (Jakarta: LSIK, 1993), hlm 45-46

Selanjutnya al-Mawardi juga berpendapat bahwa tugas pemerintahan adalah menjamin hak-hak rakyat dan hukum-hukum Tuhan, menegakkan keadilan, melakukan jihad terhadap orang yang menentang Islam, memungut pajak dan zakat, meminta nasehat dan pandangan orang-orang yang terpercaya dan pemerintah harus langsung mengatur urusan rakyat dan agama dan meneliti keadaan yang sebenarnya.⁴³ Sebagaimana telah diatur dalam Al-Quran Surat Al-Imran Ayat 159 :

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظًا
 أَلْقَلْبِ لَأَنفَضُوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ
 لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى
 اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya : Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.

⁴³ Imam Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam* Terj. Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 215

Penjelasan ayat di atas memberi penjelasan bahwa perintah untuk menyelesaikan permasalahan dalam masyarakat dengan kedamaian untuk terwujudnya komunitas sosial yang jauh dari konflik.⁹ Dengan demikian, pemerintahan dalam suatu negara sangat penting untuk menata kehidupan berbangsa dan bernegara secara efektif. Pemerintahan juga sangat penting dalam mewujudkan ketertiban masyarakat dan perdamaian dunia dan merupakan suatu perangkat untuk mensosialisasikan syar'at Islam. Setiap pemerintahan yang ada di dunia ini memiliki sistem atau bentuk pemerintahan masing-masing. Bentuk-bentuk pemerintahan itu di antaranya adalah pemerintahan berbentuk republik dan pemerintahan berbentuk kerajaan.

Menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu Pemerintahan Daerah juga memiliki arti pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pemerintahan Daerah dan DPRD dapat bekerjasama dengan serasi selaras antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah.

Dengan demikian maka ada penyelenggaraan tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dari ketentuan tersebut dapat diartikan bahwa pemerintah daerah adalah kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, yang mana DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Salah Satu Fungsi DPRD adalah fungsi Legislasi yaitu Membuat Peraturan Daerah. Sesuai dengan tugas dan wewenang dari DPRD, membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama, membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama kepala Daerah, Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

Sesuai dengan dasar hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintah daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Maksudnya, pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih berpatokan pada Undang-Undang pemerintahan pusat. Siswanto Sunarno berpendapat bahwa konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap

penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemikiran-pemikiran tersebut antara lain⁴⁴:

Pertama, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kedua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang se-nyatannya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama tujuan nasional.

Selain itu, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan antara lain yaitu:

- a) Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan

⁴⁴ Siswanto Sunarno, 2009, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta hlm 8.

pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b) Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan
- c) Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.⁴⁵

Dengan adanya kewenangan luas yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah, maka Pemerintah Daerah mempunyai legitimasi yang cukup kuat untuk mengatur berbagai tindakan yang akan diambil dalam melaksanakan berbagai rencana pembangunan di daerahnya yang meliputi berbagai macam sektor. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah perlu memiliki sebuah patokan pelaksanaan kebijakan pembangunan daerah sebagai bahan acuan pelaksanaannya di lapangan.

⁴⁵ Rianto Nugroho D, 2000, Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi), Jakarta, Elekmedia Komputindo Kelompok Gramedia, hlm. 90.

3. Kepala Daerah

Pemerintah negara diselenggarakan atas dasar kekuasaan yang di miliki oleh pemerintah. Pada negara-negara yang menganut paham demokrasi, pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat di pahami setidaknya dalam dua pengertian. Pertama pemerintah dalam arti luas (in the broad sense), kedua, pemerintah dalam arti sempit (in the narrow sense). Dalam arti luas pemerintah mencakup semua alat-alat kelengkapan negara yang sering juga lembaga-lembaga negara. Secara tradisional di kenal tiga lembaga negara, yaitu lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemerintah dalam arti luas mencakup ketiga lembaga ini. Sedangkan dalam arti sempit yang disebut dengan pemerintah hanyalah kekuasaan eksekutif semata.⁴⁶

Di dalam kamus besar bahasa Indonesia kepala daerah berarti “orang yang mengepalai suatu daerah, amandemen Undang-Undang dasar tahun 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat kali telah memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap system ketatanegaraan di Indonesia dewasa ini. Dengan diadakannya beberapa kali amandemen tersebut juga berdampak pada system pemerintahan daerah, yang mana secara tidak langsung juga memberikan dampak terhadap jabatan kepala daerah. Dimana untuk hal tentang kepala daerah sendiri tidak lah terdapat di dalam Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebelum amandemen, untuk pengaturan secara khusus

⁴⁶ Dian Bakti Setiawan, 2011, *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 51.

tentang kepala daerah tidaklah terdapat melainkan hanyalah tentang pemerintahan daerah yang terdapat pada pasal 18 Undang-Undang dasar republik Indonesia tahun 1945 sebelum amandemen yang berbunyi:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-asul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Telah di atur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang rumusannya, “Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Dapat disimpulkan, bahwa kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi. Dapat disimpulkan, bahwa kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali.

Kepala daerah sebagaimana dikatakan oleh Undang-Undang nomor 23 tahun 2014, bahwa setiap daerah dipimpin oleh Kepala Pemerintahan di daerah yang disebut dengan kepala daerah. Paragraf ketiga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur mengenai tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 65 menerangkan, kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama dengan DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan

- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain sebagai kepala pemerintahan seorang kepala daerah juga bertindak sebagai perwakilan dari pemerintah pusat di daerah, namun tidaklah seluruh kepala daerah menjadi perwakilan pemerintah pusat melainkan hanyalah seorang Gubernur.

B. Teori dan Wujud Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*)⁴⁷. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak

⁴⁷ Ateng Syafrudin, 2000 "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab Jurnal Pro Justicia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung,,hlm.22.

hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (bestuur), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam kamus hukum, istilah kewenangan berhak disebut kewenangan untuk menjadi pendukung hak dan kewajiban, khususnya hak dan kewajiban keperdataan. Sedangkan istilah wewenang hukum publik adalah wewenang untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sifatnya hukum publik, seperti mengeluarkan aturan-aturan, mengambil keputusan-keputusan, atau menetapkan suatu rencana dengan akibat-akibat hukum⁴⁸. Pengertian kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Berbicara kewenangan memang menarik, karena secara alamiah manusia sebagai makhluk sosial memiliki keinginan untuk diakui ekstensi nya sekecil apapun dalam suatu komunitas nya, dan salah satu faktor yang mendukung keberadaan ekstensi tersebut adalah memiliki kewenangan.⁴⁹

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya

⁴⁸ Kamus Hukum, (Bandung: Citra Umbara), hlm.213.

⁴⁹ Jimly Asshidiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Sarjana*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 33.

berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (the rule and the ruled)⁵⁰. Kewenangan tidaklah sama dengan kekuasaan, karena kekuasaan hanyalah menggambarkan hak untuk berbuat dan atau tidak berbuat, sedangkan kewenangan mengandung hak dan juga kewajiban. Kewajiban dari suatu kewenangan, ada kewenangan secara horizontal dan kewenangan secara vertikal. Kewenangan secara horizontal berarti kekuasaan tersebut digunakan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya, sedangkan kewenangan secara vertikal berarti kekuasaan tersebut adalah untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan⁵¹.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah “bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang

⁵⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 35-36.

⁶² Ridwan HR, 2002. *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press,), hlm. 71-72

pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.⁵².

Secara pengertian bebas kewenangan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu. Sementara berbicara tentang sumber-sumber kewenangan, maka terdapat 3 (tiga) sumber kewenangan yaitu⁵³ :

- a. Sumber Atribusi yaitu pemberian kewenangan pada badan atau lembaga/pejabat Negara tertentu baik oleh pembentuk Undang-Undang Dasar maupun pembentuk Undang-Undang. Sebagai contoh: Atribusi kekuasaan presiden dan DPR untuk membentuk Undang-Undang.
- b. Sumber Delegasi yaitu penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari badan/lembaga pejabat tata usaha Negara lain dengan konsekuensi tanggung jawab beralih pada penerima delegasi. Sebagai contoh Pelaksanaan persetujuan DPRD tentang persetujuan calon wakil kepala daerah.
- c. Sumber Mandat yaitu pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab masih dipegang oleh si pemberi mandat. Sebagai contoh: Tanggung jawab memberi keputusan-keputusan oleh Menteri dimandatkan kepada bawahannya.

⁵² Stout HD, *de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fakhruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.4.

⁵³ *Ibid*

Dari ketiga sumber tersebut maka merupakan sumber kewenangan yang bersifat formal, sementara dalam aplikasi dalam kehidupan sosial terdapat juga kewenangan informal yang dimiliki oleh seseorang karena berbagai sebab seperti: Kharisma, kekayaan, kepintaran, ataupun kelicikan. Tapi pada kesempatan ini, akan lebih banyak berbicara tentang kewenangan yang bersifat formal dan berkaitan erat dengan konsep hubungan pemerintah pusat dan daerah.

Kewenangan tersebut merupakan suatu tindakan hukum dari pemerintah dan hanya dapat dilakukan oleh aparatur negara dengan tanggung jawab yang diemban sendiri. Selain itu, perbuatan dari aparatur pemerintahan tersebut yang dilakukan sesuai kewenangannya akan menimbulkan suatu akibat hukum di bidang hukum administrasi demi terciptanya pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat. Hal ini sesuai dengan unsur dari tindakan hukum yang dilakukan berdasarkan kewenangan aparatur pemerintahan⁵⁴, yaitu:

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi.

⁵⁴ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Jakarta, 1988), hlm. 18-19

- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Kewenangan merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara⁵⁵.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

⁵⁵ Ridwan HR. 2013, *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm. 99

2. Teori Keadilan Hans Kelsen

Hans Kelsen dalam bukunya hipotesis umum hukum dan negara memandang hukum sebagai permintaan sosial yang dapat diumumkan secara wajar jika dapat mengontrol aktivitas manusia secara menyenangkan sehingga dapat menemukan kepuasan di dalamnya⁵⁶ Pandangan Hans Kelsen adalah pandangan yang bersifat positivis, kualitas ekuitas tunggal dapat dibedakan dengan standar yang sah yang mewajibkan kualitas umum, namun kepuasan perasaan ekuitas dan kebahagiaan disimpan untuk setiap orang.

Sebagai sekolah sebagai wujud energi, Hans Kelsen juga mengakui bahwa keadilan total berasal dari alam, yang dibawa ke dunia dari substansi artikel atau naluri manusia, dari pemikiran manusia atau kehendak Tuhan. Penalaran ini pada dasarnya adalah prinsip yang disebut hukum normal. Prinsip *common law* mengharapkan adanya permintaan hubungan antarmanusia yang tidak persis sama dengan hukum pasti, yang lebih tinggi dan sangat substansial dan adil, dengan alasan datang dari alam, dari pemikiran manusia atau kehendak Tuhan.⁵⁷

Merenungkan gagasan keadilan, Hans Kelsen, yang berpegang teguh pada perkembangan energi, juga memahami realitas hukum reguler. Sehingga renungannya tentang gagasan keadilan mengarah pada dualisme antara hukum pasti dan hukum reguler. Menurut Hans Kelsen: "Dualisme antara hukum pasti dan hukum normal membuat kualitas hukum reguler seperti dualisme kuat alam semesta dunia nyata dan alam semesta pemikiran Platon. Integral dengan cara

⁵⁶ Hans Kelsen, 2011, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media, hlm. 7.

⁵⁷ Lihat Hans Kelsen, 2011, hlm. 14.

berpikir Platon adalah prinsipnya tentang alam semesta pikiran. Yang mengandung atribut penting. Dunia terisolasi menjadi dua lingkaran yang tidak salah lagi: yang pertama adalah dunia yang terlihat yang dapat dikendalikan oleh indria-indria yang disebut realitas; yang kedua adalah alam semesta pikiran yang tidak terlihat."

Dua hal tambahan tentang gagasan ekuitas dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menyebabkan ekuitas menyeimbangkan situasi ekuitas, lebih spesifiknya: Pertama tentang ekuitas dan harmoni. Kedua, gagasan tentang keadilan dan keabsahan. Gagasan keadilan dan keabsahan diterapkan dalam hukum publik negara Indonesia, yang mengimplikasikan bahwa pedoman hukum publik dapat digunakan sebagai payung hukum bagi pedoman hukum publik lainnya sesuai dengan tingkatan dan derajatnya dan pedoman yang sah tersebut memiliki kapasitas yang membatasi pada bahan yang digunakan. ditumpuk (materi konten) dalam pedoman yang sah.⁵⁸

3. Kerangka Pemikiran

Batasan dari penelitian ini penulis hanya membataskan pada pembahasan untuk mengetahui kebijakan pembentukan peraturan daerah dengan Sistem Demokratis oleh Pemerintah Daerah di tinjau dari Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” Dengan menggunakan pendekatan teori *Hans Kelsen* penulis menggunakan teori ini penulis beranggapan dalam teori ini sesuai dengan pola keadilan yang digunakan lembaga hukum di Indonesia, adapun

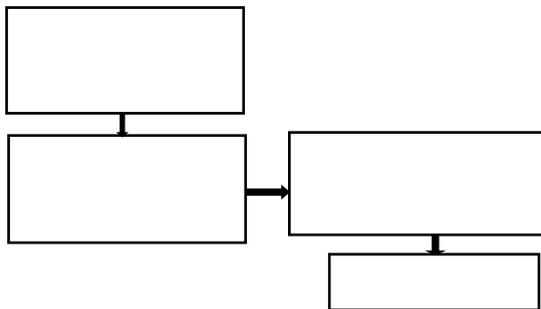
⁵⁸ Lihat: Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan

bentuk dari teori kebenaran yang di sampaikan *Hans Kelsen* ada dua katagori yaitu **Pertama** tentang keadilan dan perdamaian. **Kedua**, konsep keadilan dan legalitas:

Yang pertama tentang kesetaraan dan harmoni. Ekuitas yang berasal dari tujuan yang tidak masuk akal. Ekuitas dibenarkan melalui informasi yang dapat muncul sebagai kepentingan yang dengan demikian membawa keadaan yang tidak dapat didamaikan. Tujuan dari situasi yang tidak dapat didamaikan. Hal ini dapat dicapai melalui rencana permainan yang memenuhi satu kepentingan sehingga merugikan pihak lain atau dengan mencoba mencapai pertukaran menuju harmoni untuk semua kepentingan. Kedua, gagasan tentang kesetaraan dan legitimasi.

Untuk menegakkan premis yang kuat dari permintaan sosial tertentu, seperti yang ditunjukkan oleh Hans Kelsen arti dari "Ekuitas" menandakan keabsahan. Standar keseluruhan adalah "masuk akal" jika benar-benar ditegakkan, sedangkan pedoman keseluruhan "tidak sesuai" jika diterapkan pada satu kasus dan tidak untuk kasus perbandingan lainnya.

Tabel 2.2 : Kerangka Pemikiran Pembentukan Peraturan Daerah Dengan Sistem Demokratis Oleh Pemerintah Daerah



Data diolah oleh Penulis

BAB III
BENTUK UNDANG-UNDANG NO 12
TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN
PEMERINTAHAN KABUPATEN LAHAT

A. Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Indonesia sebagai negara yang berpegang teguh pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, harus senantiasa mendasarkan segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahannya pada hukum. Hal ini ditegaskan dengan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.

Hukum itu sendiri bagi sebagian besar sarjana hukum didefinisikan sebagai himpunan peraturan-peraturan hukum yang mengatur kegiatan kehidupan manusia yang dapat dipaksakan pelaksanaannya. Sebagian besar sarjana hukum (hakim, jaksa, dosen, pengacara dan sebagainya) pada umumnya dihadapkan pada peristiwa konflik yang memerlukan pemecahan suatu konflik. Untuk itu memecahkan peristiwa atau konflik itu dicarikan norma atau hukumnya dan hukumnya terdapat dalam himpunan peraturan-peraturan hukum. Oleh karena itu, tidak mengherankan kalau Noll mengatakan bahwa ilmu hukum itu merupakan ilmu peradilan⁵⁹

⁵⁹ Sudikno Mertokusumo, 2010. *Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya: hal. 18

Dalam Negara hukum, tugas pemerintah adalah sangat luas, yakni mengutamakan kepentingan seluruh rakyatnya, hal ini juga tertulis dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-4 yang berbunyi sebagai berikut:

“.....untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.....”

Dengan diembannya tugas Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum tersebut, maka pembentukan berbagai peraturan di Negara Republik Indonesia menjadi sangat penting. Oleh karena campur tangan Negara dalam mengurus kesejahteraan rakyat dalam bidang hukum, sosial, politik, ekonomi, budaya, lingkungan hidup, serta pertahanan keamanan yang diselenggarakan dengan pembentukan peraturan-peraturan Negara yang tak mungkin lagi dihindarkan.⁶⁰

Terdapat aneka ragam konsepsi tentang Konstitusi namun dikaitkan dengan pengakuan bahwa pada hakekatnya UUD 1945 adalah konstitusi rakyat maka pendapat Hermann Heller lebih mendekati fakta empiris dimaksud. Menurut Hermann Heller terdapat 3 (tiga) konsepsi konstitusi, yaitu:

- a. Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.

⁶⁰ Maria Farida Indrati, 2007, Ilmu *Perundang-undangan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 1.

- b. Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah hukum yang hidup dalam masyarakat, jadi mengandung pengertian Normatif dan
- c. Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.⁶¹

Instrumen peraturan perundang-undangan sebagai perangkat hukum tertulis mempunyai peranan yang sangat penting di Indonesia yang merupakan negara hukum yang mengidealkan prinsip supremasi hukum. Peraturan perundang-undangan secara garis besar dibagi menjadi peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Tidak menutup kemungkinan terjadi perbedaan penafsiran atau interpretasi antara peraturan perundang-undangan di pusat dengan di daerah atau antara peraturan perundang-undangan pokok dengan peraturan pelaksanaan, sehingga terjadi insinkronisasi dan disharmoni antar peraturan perundang-undangan di dalam implementasinya. Insinkronisasi dan disharmoni peraturan perundang-undangan ini disebabkan 6 faktor yakni:⁶²

- 1) Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu berbeda;
- 2) Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian;
- 3) Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;

⁶¹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, halaman 10

⁶² Ibid

- 4) Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
- 5) Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan Peraturan perundang-undangan masih terbatas;
- 6) Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Akibat dari insinkronisasi dan disharmoni peraturan perundang-undangan ini, tidak hanya terjadinya perbedaan penafsiran dalam implementasinya. Akan tetapi, juga dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum, tidak efektif dan efisien nya pelaksanaan peraturan perundang-undangan, dan terjadinya disfungsi hukum, yakni dimana hukum tidak berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa, dan memberikan sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.

Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Jika dibandingkan dengan rumusan lama UUD 1945 sebelum amandemen, maka pada prinsipnya dapat dikatakan telah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR. Bahkan setiap rancangan Undang-Undang harus dibahas bersama oleh Presiden dan DPR serta harus mendapat persetujuan bersama antara keduanya sebagai syarat untuk dapat disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang. Berdasarkan perubahan tersebut, diperlukan Undang-Undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai

landasan yuridis dalam membentuk peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Pemerintah telah mengakomodir hal tersebut yaitu dengan lahirnya Undang- Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-Undang ini merupakan aturan formal yang secara garis besar memuat tiga bagian besar yaitu tata urutan perundang-undangan dan materi muatan perundangan, pembentukan peraturan perundang-undangan dan teknis perundang-undangan. Jadi menurut Undang-Undang ini Peraturan Nagari menempati urutan terbawah dari tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang secara berurutan adalah sebagai berikut⁶³ :

- a) UUD 1945;
- b) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c) Peraturan Pemerintah;
- d) Peraturan Presiden;
- e) Peraturan Daerah, yang meliputi :
 - Peraturan Daerah Propinsi
 - Peraturan kabupaten/kota
 - Peraturan desa.

Jadi berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia diatas, peraturan perundang-undangan yang paling rendah kedudukannya adalah Peraturan Desa (Peraturan Nagari), dalam hal ini untuk wilayah Propinsi Sumatra Barat yang memiliki pemerintahan paling kecil yaitu Pemerintahan Nagari, jadi disebut Peraturan Nagari (PERNA). Peraturan Nagari disini memiliki kedudukan paling rendah, akan tetapi kedudukannya digolongkan sebagai Peraturan Daerah

⁶³ Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389

Propinsi dan juga Peraturan Daerah Kabupaten/ kota, karena sama-sama bagian dari pemerintahan daerah.

Untuk memenuhi perintah Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya, dalam perundang-undangan, diundangkan lah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya, dalam perkembangannya ditemukan beberapa kelemahan dalam UU tersebut hingga akhirnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain⁶⁴:

- a. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;
- d. Diinginkannya penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Kemudian berdasarkan hal diatas maka pemerintah pada tanggal 12 agustus 2011 secara resmi

⁶⁴ Penjelasan Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

mengundangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Dengan telah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis. Menurut Undang-Undang ini jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas :

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

Ada materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini, yaitu antara lain⁶⁵:

- a. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁶⁵ Evie Rachmawati Nur Ariyanti, pembatasan frasa perubahan kesekian kali pada perumusan judul Undang-Undang: telaah terhadap Undang-Undang perpajakan ADIL : Jurnal Hukum Vol. 3 No.2

- b. Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri dari 104 Pasal, Penjelasan, dan 2 (dua) lampiran. Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut⁶⁶:

- Bab I : Ketentuan Umum
- Bab II : Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Bab III : Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan
- Bab IV : Perencanaan Peraturan Perundang-undangan
- Bab V : Penyusunan Peraturan Perundang-undangan
- Bab VI : Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan
- Bab VII : Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang
- Bab VIII : Pembahasan dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- Bab IX : Pengundangan
- Bab X : Penyebarluasan

⁶⁶ Ibid

- Bab XI : Partisipasi
- Bab XII : Ketentuan lain-lain
- Bab XIII : Ketentuan Penutup

Lahirnya UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan upaya penyempurnaan dari Undang-Undang sebelumnya yakni UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Terbitnya UU No. 12 Tahun 2011 tentunya berdampak pada aspek hukumnya, selain memberikan pedoman yang semakin jelas dan pasti terhadap hal-hal yang tadinya belum jelas diatur, akan tetapi juga memunculkan persoalan-persoalan hukum baru, misalnya saja dengan masuknya Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Terkait dengan masalah pengujian, siapakah yang berhak menguji terhadap Ketetapan MPR tersebut, dan masih banyak lagi problematika atau permasalahan hukum yang muncul.

B. Pemerintah Kabupaten Lahat

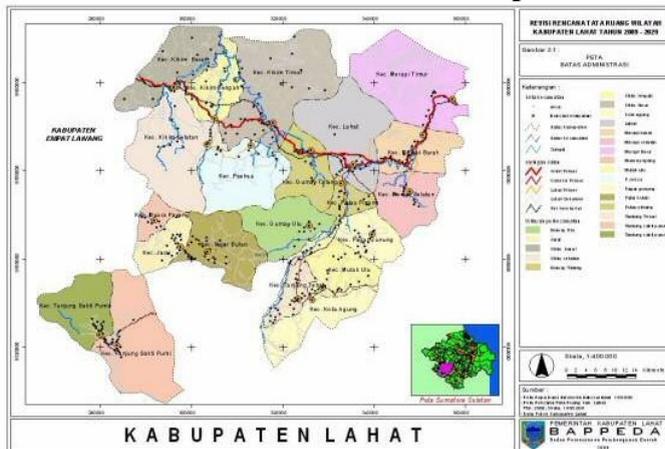
Kabupaten Lahat merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Selatan yang dibentuk berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948, Keppres No. 141 tahun 1950, Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang) No.03 Tahun 1950 tanggal 14 Agustus 1950. PP No. 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II dalam Tingkat I Provinsi Sumatera Selatan. Kabupaten Lahat resmi sebagai daerah Tingkat II hingga sekarang dan UU No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi Daerah, dan dirubah UU No. 32 Tahun 2004 menjadi Kabupaten Lahat. Kabupaten Lahat mempunyai luas wilayah 6.586 km².

Secara administratif, sebelah utara Kabupaten Lahat berbatasan dengan Kabupaten Musi Rawas dan Kabupaten Muara Enim, sebelah Selatan berbatasan

dengan Kota Pagar Alam dan Kabupaten Manna Provinsi Bengkulu, sebelah barat dengan Provinsi Bengkulu dan sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Muara Enim. Secara astronomis Kabupaten Lahat terletak antara 3,25 derajat sampai dengan 4,15 derajat Lintang Selatan, 102,37 derajat sampai dengan 103,45 derajat bujur Timur.

Kabupaten Lahat beriklim tropis dengan rata-rata suhu udara maksimum 30,47 derajat celsius dan rata-rata suhu udara minimum 22,16 derajat celsius. Ketinggian wilayah Kabupaten Lahat bervariasi mulai dari 100 sampai dengan 1.000-meter DPL (di atas permukaan laut). Kecamatan yang paling rendah dari permukaan laut adalah Kecamatan Merapi Timur dengan ketinggian 100 sampai dengan 150 meter. Sedangkan kecamatan yang paling tinggi adalah kecamatan Tanjung Sakti dengan ketinggian 900 sampai dengan 1.000-meter dengan rata-rata curah hujan 251,27 mm dan kelembaban udara 78,5% serta rata-rata kecepatan angin 4,66 km/jam.

Gambar 3.1 : Peta Administrasi Kabupaten Lahat



Sumber Data Humas Kabupaten Lahat

Kabupaten Lahat yang luasnya 4.361,83 Km², pada tahun 2012 memiliki jumlah penduduk sebanyak 382.785 orang dengan kepadatan penduduk sebesar 87,76 orang per-Km², yang terdiri dari 195.343 orang penduduk laki-laki dan 187.442 orang penduduk perempuan, Sebelah utara Kabupaten Lahat berbatasan dengan Kabupaten Muara Enim dan Musi Rawas, sebelah selatan berbatasan dengan Kota Pagaralam dan Kabupaten Bengkulu Selatan Provinsi Bengkulu, sebelah timur berbatasan dengan kabupaten Muara Enim, dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Empat Lawang. (lihat tabel 3.1)

Tabel 3.1. Batas Wilayah Kabupaten Lahat

Informasi	Keterangan
Lintang Selatan	: 3,25 ⁰ - 4,15 ⁰
Bujur Timur	: 102,37 ⁰ - 103,45 ⁰
Batas Utara	: Kabupaten Muara Enim dan Musi
Batas Selatan	: Kota Pagaralam dan Bengkulu
Batas Timur	: Kabupaten Muara Enim
Batas Barat	: Kabupaten Empat Lawang
Luas Wilayah	: 4.361,83 KM ²

(Sumber : Kabupaten Lahat dalam Angka 2020)

Tabel 3.2 Luas Daerah dan Ibukota Kecamatan di Kabupaten Lahat tahun 2020

No	Kecamatan	Ibukota Kecamatan	Luas (km²)
1	Tanjung Sakti Pumi	Pajar Bulan	271,00
2	Tanjung Sakti Pumu	Simpang III PUMU	229,59
3	Kota Agung	Kota Agung	165,59
4	Mulak Ulu	Muara Tiga	108,43

5	Tanjung Tebat	Tanjung Tebat	82,72
6	Mulak Sebingkai	Keban Agung	63,41
7	Pulau Pinang	Jati	111,67
8	Pagar Gunung	Karang Agung	105,51
9	Gumay Ulu	Tinggi Hari	87,01
10	Jarai	Pasar Jarai	167,52
11	Pajar Bulan	Sumur	146,11
12	Muara Payang	Lawang Agung Lama	37,50
13	Sukamerindu	Sukamerindu	55,23
14	Kikim Barat	Saung Naga	272,00
15	Kikim Timur	Bungamas	564,45
16	Kikim Selatan	Pagar Jati	124,80
17	Kikim Tengah	Tanjung Aur	265,60
18	Lahat	Lahat	107,60
19	Gumay Talang	Sukarame	249,61
20	Lahat Selatan	Tanjung Payang	183,87
21	Pseksu	Lubuk Mabar	269,29
22	Merapi Barat	Merapi	232,64
23	Merapi Timur	Lebuay Bandung	260,55
24	Merapi Selatan	Sukamerindu	200,14
Kabupaten Lahat			4 361,84

(Sumber : Kabupaten Lahat Dalam Angka 2020)

Topografi Kabupaten Lahat bervariasi mulai dari dataran rendah dan dataran tinggi. Ketinggian wilayah Kabupaten Lahat dari atas permukaan laut bervariasi, mulai dari 25 Meter hingga 1000 Meter. Kecamatan yang paling rendah dari permukaan laut adalah Kecamatan Lahat, Merapi Barat, dan Merapi Timur dengan ketinggian 25 Meter sampai dengan 1000

Meter. Sementara untuk kecamatan dengan dataran tinggi meliputi Kecamatan Kota Agung, Tanjung Sakti Pumi, Tanjung Sakti Pumu, Jarai, Pajar Bulan, dan Muara Payang. (Lihat tabel 3.2)

Tabel 3.3 : Tinggi Wilayah dan Jarak ke Ibukota Menurut Kecamatan di Kabupaten Lahat

No	Kecamatan	Tinggi Wilayah (Mdpl)	Jarak ke Ibukota
1	Tanjung Sakti Pumi	500-1000	66,35
2	Tanjung Sakti Pumu	500-1000	66,97
3	Kota Agung	500-1000	32,59
4	Mulak Ulu	100-1000	27,87
5	Tanjung Tebat	100-1000	22,55
6	Mulak Sebingkai	-	18,53
7	Pulau Pinang	100-500	3,37
8	Pagar Gunung	100-500	15,86
9	Gumay Ulu	100-500	17,13
10	Jarai	500-1000	41,53
11	Pajar Bulan	500-1000	36,60
12	Muara Payang	500-1000	44,87
13	Sukamerindu	500-1000	40,84
14	Kikim Barat	100-500	46,14
15	Kikim Timur	100-500	20,57
16	Kikim Selatan	100-500	31,61
17	Kikim Tengah	100-500	32,74
18	Lahat	25-100	...
19	Gumay Talang	100-500	7,67
20	Lahat Selatan	-	2,11
21	Pseksu	100-500	21,69
22	Merapi Barat	25-100	16,01
23	Merapi Timur	25-100	28,02
24	Merapi Selatan	25-100	14,50

(Sumber : Kabupaten Lahat Dalam Angka 2020)

Kabupaten Lahat mempunyai iklim tropis basah dengan rata-rata suhu udara maksimum 30,47° dan rata-rata suhu udara minimum 22,16°. Sedangkan rata-rata curah hujan di wilayah Kabupaten Lahat 288,72 mm/bulan dengan kelembaban udara 78,50 % dan rata-rata kecepatan angin 4,66 km/jam. Musim kemarau berlangsung pada bulan April sampai dengan bulan Oktober, sedangkan musim penghujan berlangsung pada bulan Oktober sampai dengan bulan April. Untuk rata-rata jumlah curah hujan dan curah hujan setiap bulan di Kabupaten Lahat yaitu 15,225 per hari dan 348,543 mm, sedangkan Kabupaten Lahat dengan wilayah seluas 4.361,83 kilometer.

Kondisi topografi wilayah Kabupaten Lahat dilihat dari ketinggiannya sangat bervariasi yaitu ketinggian antara 25– 100-meter dpl seluas 1.156 Km² (17,47 %), ketinggian antara 100–500 meter dpl seluas 2.520,90 Km² (38,09 %), ketinggian 500– 1.000 meter dpl seluas 1.532,22 Km² (23,15 %), dan ketinggian diatas 1.000 meter dpl adalah seluas 1.409,15 Km² (21,29 %). Jadi secara umum wilayah Kabupaten Lahat tergolong ke dalam dataran tinggi, yang termasuk pada alur Bukit Barisan dengan puncaknya yang tertinggi yaitu Bukit Serelo dengan ketinggian lebih kurang 600-meter dpl dan Gunung Dempo dengan ketinggian lebih kurang 3.159-meter dpl. Daerah dataran tinggi meliputi daerah-daerah Kecamatan Kota Agung, Tanjung Sakti Pumi Jarai dan sebagian Kecamatan Pulau Pinang dan Merapi.

1. Orbitasi

Kabupaten Lahat Provinsi Sumatera Selatan merupakan wilayah dengan letak strategis sehingga Kabupaten Lahat menjadi kawasan yang cepat tumbuh. Kabupaten Lahat juga menjadi jalur transportasi nasional Lintas Tengah Sumatera (Trans Jakarta-Lampung – Baturaja – Muara Enim – Lahat – Tebing Tinggi –

Lubuk Linggau – Bengkulu atau Padang). Adapun kondisi jalan yang menghubungkan berbagai kabupaten sudah sangat baik, dan dapat dilalui dengan kendaraan umum (lihat Tabel 3.4)

Tabel 3.4 : Orbitasi Kabupaten Lahat

<u>Uraian</u>	<u>Keterangan</u>	
<u>Jarak Ke Ibu Kota Provinsi</u>	227	Km
<u>Waktu Tempuh dengan Kendaraan Bermotor</u>	300	Menit
<u>Waktu Tempuh dengan kendaraan Mobil</u>	330	Menit
<u>Waktu Tempuh dengan Kereta Api/Sepur</u>	300	Menit
<u>Waktu Tempuh dengan Berjalan Kaki/Kendaraan Non</u>	2	hari
<u>Jarak Ke Kabupaten Muara Enim</u>	83	Km
<u>Waktu Tempuh dengan Kendaraan Bermotor</u>	120	Menit
<u>Waktu Tempuh dengan kendaraan Mobil</u>	140	Menit
<u>Waktu Tempuh dengan Kereta Api/Sepur</u>	140	Menit
<u>Waktu Tempuh dengan Berjalan Kaki/Kendaraan Non</u>	14	Jam
<u>Jarak Ke Kota Lubuk Linggau</u>	152	Km
<u>Waktu Tempuh dengan Kendaraan Bermotor</u>	210	Menit
<u>Waktu Tempuh dengan kendaraan Mobil</u>	230	Menit
<u>Waktu Tempuh dengan Kereta Api/Sepur</u>	230	Menit
<u>Waktu Tempuh dengan Berjalan Kaki/Kendaraan Non</u>	1	hari
<u>Jarak Ke Kabupaten Musi Rawas</u>	158	Km
<u>Waktu Tempuh dengan Kendaraan Bermotor</u>	210	Menit
<u>Waktu Tempuh dengan kendaraan Mobil</u>	220	Menit
<u>Waktu Tempuh dengan Berjalan Kaki/Kendaraan Non</u>	23	Jam

(Sumber: Observasi Lapangan dan FGD, 2021)

2. Administratif

Kabupaten Lahat dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 28 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah TK II dan Kotapraja di Provinsi Sumatera Selatan. Kabupaten Lahat dikenal dengan istilah Bumi Seganti Setungguan dan Sampai dengan tahun 2020

wilayah Kabupaten Lahat terdiri dari 24 kecamatan, 17 kelurahan, 360 desa berstatus definitive. (lihat Tabel 3.5)

Tabel 3.5
Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Kecamatan
di Kabupaten Lahat tahun 2015-2019

No	Kecamatan	2015	2016	2017	2018	2019
1	Tanjung Sakti Pumi	18	18	18	18	18
2	Tanjung Sakti Pumu	14	14	14	14	14
3	Kota Agung	22	22	22	22	22
4	Mulak Ulu	26	26	16	16	16
5	Tanjung Tebat	14	14	14	14	14
6	Mulak Sebingkai	...	...	10	10	10
7	Pulau Pinang	14	14	10	10	10
8	Pagar Gunung	20	20	20	20	20
9	Gumay Ulu	10	10	10	10	10
10	Jarai	21	21	21	21	21
11	Pajar Bulan	20	20	20	20	20
12	Muara Payang	7	7	7	7	7
13	Sukamerindu	10	10	10	10	10
14	Kikim Barat	19	19	19	19	19
15	Kikim Timur	32	32	32	32	32
16	Kikim Selatan	17	17	18	18	18
17	Kikim Tengah	9	9	9	9	9
18	Lahat	35	35	29	29	29
19	Gumay Talang	15	15	15	15	15
20	Lahat Selatan	...	...	11	11	11
21	Pseksu	...	...	10	10	10
22	Merapi Barat	19	19	19	19	19
23	Merapi Timur	14	14	14	14	14
24	Merapi Selatan	9	9	9	9	9
Kabupaten Lahat		376	376	377	377	377

(Sumber: Kabupaten Lahat dalam Angka 2020)

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan unsur Government yang menjalankan tugas dan fungsi sebagai pelayan masyarakat dan menjalankan kegiatan operasional atau rutin tata pemerintahan. Terkhusus di Kabupaten Lahat Jumlah Pegawai Negeri Sipil pada tahun 2019 sebanyak 6.418 orang terdiri dari 2.524 laki-laki dan 3.894 perempuan. Sementara itu, ditinjau dari golongannya, PNS daerah Kabupaten Lahat terpusat pada golongan III sebesar 3.968 orang sedangkan PNS dengan golongan I menduduki posisi terkecil yaitu sebanyak 44 orang.

Jika ditinjau dari tingkat pendidikan sebanyak 3.843 orang PNS daerah Kabupaten Lahat sudah berpendidikan sarjana/ dokter/ Phd, sedangkan PNS dengan tingkat pendidikan SD menduduki posisi terkecil yaitu sebanyak 22 orang. Pendidikan SMA menduduki peringkat ke dua terbanyak dengan jumlah pegawai sebesar 1.652 orang. (lihat Tabel 3.7. Tabel 3.8. dan Tabel 3.9.)

Tabel 3.6. : Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Jabatan di Kabupaten Lahat

No	Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	Fungsional Tertentu	876	2672	3548
2	Fungsional Umum	1024	976	2000
3	Struktural	-	-	-
4	Eselon V	9	8	17
5	Eselon IV	603	350	953
6	Eselon III	168	44	212
7	Eselon II	28	3	31
8	Eselon I	-	-	-
Jumlah		2708	4053	6761

(Sumber : Kabupaten Lahat Dalam Angka 2020)

Tabel 3.7 : Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Tingkat Pendidikan

No	Tingkat Pendidikan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	Sampai dengan SD	18	4	22
2	SMP/Sederajat	56	25	81
3	SMA/Sederajat	760	892	1.652
4	Diploma I, II/Akta I, II	63	122	185
5	Diploma III/Akta III/ Sarjana Muda	97	538	635
6	Tingkat Sarjana/ Doktor/Ph.D	1.530	2.313	3.843
Jumlah/Total		2.524	3.894	6.418

(Sumber : Kabupaten Lahat Dalam Angka 2020)

Tabel. 3.8 : Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Tingkat Kepangkatan di Kabupaten Lahat

Pangkat/Golongan/ Ruang	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1. I/A (Juru Muda)	4	–	1
2. I/B (Juru Muda Tingkat I)	9	1	10
3. I/C (Juru)	10	2	12
4. I/D (Juru Tingkat I)	14	7	21
Golongan I/Range I	34	10	44
5. II/A (Pengatur Muda)	51	34	87
6. II/B (Pengatur Muda Tingkat I)	123	134	257
7. II/C (Pengatur)	179	209	388
8. II/D (Pengatur Tingkat I)	144	128	272
Golongan II/Range II	499	505	1 004
9. III/A (Penata Muda)	228	517	765
10. III/B (Penata Muda Tingkat I)	388	741	1.129
11. III/C (Penata)	372	555	927
12. III/D (Penata Tingkat I)	518	629	1.47
Golongan III/Range III	1.506	2.462	3.968
13. IV/A (Pembina)	307	674	981
14. IV/B (Pembina Tingkat I)	153	238	391
15. IV/C (Pembina Utama Muda)	24	5	29
16. IV/D (Pembina Utama Madya)	1	–	1
17. IV/E (Pembina Utama)	–	–	–
Golongan IV/Range IV	485	917	1 402
Jumlah/Total	2.524	3.894	6.418

(Sumber : Kabupaten Lahat Dalam Angka 2020)

3. Kependudukan

Menurut data tahun 2020 Jumlah penduduk di Kabupaten Lahat adalah 431.394 ribu jiwa yang terdiri dari 225.619 laki-laki dan 205.775 perempuan dengan penyebaran penduduk yang tidak merata. Laju pertumbuhan penduduk di Kabupaten Lahat mengalami peningkatan per tahunnya. Di lihat dari kepadatan penduduknya, Kabupaten Lahat memiliki kepadatan penduduk sebesar 98,90 orang per km². Pada tahun 2016 persentase pertumbuhan penduduk di Kabupaten Lahat tertinggi dengan persentase 1,16 persen sedangkan pada tahun 2019 terendah dengan persentase 0,19 persen. Sementara itu, Jumlah penduduk paling banyak di tingkat kecamatan ditempati oleh Kecamatan Lahat dengan jumlah 108.465 jiwa, dan jumlah penduduk paling sedikit ditempati oleh kecamatan Gumay Ulu dengan jumlah 5.593 jiwa. (lihat Tabel 3.9, Tabel 3.10, Tabel 3.11)

Tabel 3.9 : Luas Wilayah, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Lahat 2019

Kecamatan		Luas Km ²	Penduduk (orang)		Kepadatan Penduduk (orang/km ²)
			Jumlah	%	
1	Tanjung Sakti Pumi	271,00	16.875	3,91	62,27
2	Tanjung Sakti Pumu	229,59	14.464	3,35	63,00
3	Kota Agung	165,59	13.774	3,19	83,18
4	Mulak Ulu	108,43	12.719	2,95	117,30
5	Tanjung Tebat	82,72	8.884	2,06	107,40

6	Mulak Sebingkai	63,41	5.851	1,36	92,27
7	Pulau Pinang	111,67	9.852	2,28	88,22
8	Pagar Gunung	105,51	13.049	3,02	123,68
9	Gumay Ulu	87,01	5.593	1,30	64,28
10	Jarai	167,52	21.050	4,88	125,66
11	Pajar Bulan	146,11	12.946	3,00	88,60
12	Muara Payang	37,50	8.942	2,07	238,45
13	Sukamerindu	55,23	7.900	1,83	143,04
14	Kikim Barat	272,00	17.704	4,10	65,09
15	Kikim Timur	564,45	31.935	7,40	56,58
16	Kikim Selatan	124,80	17.596	4,08	140,99
17	Kikim Tengah	265,60	10.012	2,32	37,70
18	Lahat	107,60	108.465	25,16	1008,04
19	Gumay Talang	249,61	12.823	2,97	51,37
20	Lahat Selatan	183,87	9.221	2,14	50,15
21	Pseksu	269,29	12.464	2,89	46,28
22	Merapi Barat	232,64	26.027	6,03	111,88
23	Merapi Timur	260,55	24.705	5,73	94,82
24	Merapi Selatan	200,14	8.543	1,98	42,69
Jumlah 2019		4361,84	431.394	100	98,90

*Sumber : Kabupaten Lahat Dalam Angka 2020
(Badan Pusat Statistik)*

**Tabel 3.10 : Jumlah Penduduk menurut
Jenis Kelamin di Kabupaten Lahat 2019**

Kecamatan		Penduduk (orang)			Rasio Jenis Kelamin
		Laki-laki	Perempuan	Jumlah	
1	Tanjung Sakti Pumi	8.924	7.951	16.875	105,77
2	Tanjung Sakti Pumu	7.780	6.684	14.464	107,58
3	Kota Agung	7.512	6.262	13.774	109,08
4	Mulak Ulu	6.624	6.095	12.719	104,16
5	Tanjung Tebat	4.651	4.233	8.884	104,70
6	Mulak Sebingkai	3.188	2.663	5.851	108,96
7	Pulau Pinang	5.141	4.711	9.852	104,36
8	Pagar Gunung	6.949	6.100	13.049	106,50
9	Gumay Ulu	3.135	2.458	5.593	112,10
10	Jarai	11.061	9.989	21.050	105,09
11	Pajar Bulan	7.023	5.923	12.946	108,50
12	Muara Payang	4.927	4.015	8.942	110,20
13	Sukamerindu	4.212	3.688	7.900	106,64
14	Kikim Barat	9.213	8.491	17.704	104,08
15	Kikim Timur	16.772	15.163	31.935	105,04
16	Kikim Selatan	9.172	8.424	17.596	104,25
17	Kikim Tengah	5.119	4.893	10.012	102,26
18	Lahat	55.024	53.441	108.465	101,46
19	Gumay Talang	6.810	6.013	12.823	106,22
20	Lahat Selatan	4.939	4.282	9.221	107,12
21	Pseksu	6.550	5.914	12.464	105,10
22	Merapi Barat	13.623	12.404	26.027	104,68
23	Merapi Timur	12.885	11.820	24.705	104,31
24	Merapi Selatan	4.452	4.091	8.543	104,23
Jumlah		225.619	205.775	431.394	104,60

*Sumber : Kabupaten Lahat Dalam Angka 2020
(Badan Pusat Statistik)*

**Tabel 3.11 : Jumlah dan Laju Pertumbuhan
Penduduk di Kabupaten Lahat 2019**

Tahun	Jumlah penduduk	Pertumbuhan Penduduk (%)
2015	393.235	1,08
2016	397.424	1,16
2017	401.494	1,14
2018	405.524	1,02
2019	409.382	0,19

*Sumber : Kabupaten Lahat Dalam Angka 2016-2020
(Badan Pusat Statistik)*

Berdasarkan data pertumbuhan penduduk menurut kelompok umur pada tahun 2020, persentase kelompok umur 0 – 9 terbanyak sebesar 18,44 persen, lanjut kelompok umur 0 – 19 sebesar 17,16 persen, kelompok umur 30 – 39 sebesar 16,52 persen, dan kelompok umur 60+ terendah dengan persentase 9,21 persen. (lihat Tabel 2.12.)

**Tabel 3.12
Persentase Pertumbuhan Penduduk Menurut Kelompok
Umur (10 Tahunan) dan Jenis Kelamin tahun 2019**

Kelompok Umur	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki + Perempuan
0 – 9	18,51	18,37	18,44
10 – 19	17,40	16,92	17,16
20 – 29	15,53	14,57	15,06
30 – 39	16,70	16,34	16,52
40 – 49	13,36	13,53	13,44
50 – 59	9,89	10,45	10,16
60 +	8,62	9,83	9,21
Kabupaten Lahat	100,00	100,00	100,00

Sumber : Kabupaten Lahat dalam Angka 2020

4. Pendidikan

Pendidikan merupakan sarana mutlak dalam meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang bermutu. Sumber Daya Manusia (SDM) yang bermutu sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pendidikan harus dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai agar dapat mewujudkan tujuan dengan baik.

Sekolah Dasar (SD) di Kabupaten Lahat pada tahun 2018/2019 posisi semester Ganjil terdiri dari 299 sekolah, dengan jumlah guru 4.127 dan jumlah murid sebanyak 43.610 siswa. Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Kabupaten Lahat terdiri dari 74 sekolah, 1.512 guru dengan jumlah murid sebanyak 18.208 siswa. Sekolah Menengah Atas (SMA) sederajat di Kabupaten Lahat terdiri dari 38 sekolah, 1.083 guru dengan jumlah siswa sebanyak 13.068 siswa. Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) sederajat di Kabupaten Lahat terdiri dari 11 sekolah, 470 guru dengan jumlah siswa sebanyak 5.440 siswa. (lihat Tabel 3.13)

Tabel 3.13
Fasilitas Pendidikan Kabupaten Lahat 2019

Keterangan	Jumlah Sekolah	Jumlah Guru	Jumlah Murid
SD	299	4.127	43.610
SMP	74	1.512	18.208
SMA	38	1.083	13.068
SMK	11	470	5.440

Berdasarkan data tahun 2020 persentase angka melek huruf menurut kelompok umur di Kabupaten Lahat tahun 2018 dan 2019. Berikut persentase angka melek huruf di Kabupaten Lahat. (lihat Tabel 3.14).

Tabel 3.14
Angka Melek Huruf Kabupaten Lahat 2019

Kelompok Umur	Jumlah Sekolah	Jumlah Guru
15 – 19	99,77	100
20 – 24	100	100
25 – 29	100	100
30 – 34	100	99,5
35 – 39	100	99,3
40 – 44	100	99,5
45 – 49	98,681	99,4
50+	94,832	97,10
Kabupaten Lahat	98,30	98,98

5. Kesehatan

Pembangunan bidang kesehatan juga merupakan aspek penting dalam rangka mewujudkan masyarakat Lahat yang berkualitas. Untuk mewujudkan peningkatan derajat dan status kesehatan penduduk, ketersediaan dan keterjangkauan fasilitas dan sarana kesehatan merupakan salah satu faktor penentu utama. Pembangunan kesehatan harus didukung ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan. Fasilitas pelayanan kesehatan penduduk dapat diselenggarakan baik oleh institusi pemerintah maupun swasta seperti rumah sakit, puskesmas, puskesmas pembantu, balai pengobatan, rumah bersalin dan lain-lain. Selain itu juga mencakup sarana pendukung kesehatan seperti tempat praktek dokter, bidan, poliklinik dan posyandu. Perkembangan

fasilitas kesehatan di Kabupaten Lahat kurun waktu tahun 2018-2019 cenderung menunjukkan peningkatan, begitu pula halnya dengan jumlah tenaga kesehatan.

Berdasarkan data tahun 2020 Kabupaten Lahat memiliki 2 unit rumah sakit yang berada di Ibukota Kabupaten Lahat, 1 unit rumah bersalin, 13 unit poliklinik, 33 unit puskesmas, 59 unit puskesmas pembantu, 22 unit Apotek, dan 4 unit optikal. (lihat Tabel 3.15)

Tabel 3.15
Sarana dan Prasarana Kesehatan
Kabupaten Lahat 2019

Kelompok Umur	2017	2018	2019
Rumah Sakit	2	2	2
Puskesmas	33	33	33
Puskesmas Pembantu	65	56	59
Rumah Bersalin	1	1	1
Apotek	19	22	22
Klinil/Poliklinik	13	13	13
Optikal	4	4	4

6. Kehidupan Beragama, Seni, dan Budaya

Dalam upaya mewujudkan toleransi umat beragama dan menjaga kerukunan umat beragama di Kabupaten Lahat, setidaknya ada beberapa sikap dan tindakan yang perlu bersama-sama dilaksanakan antara lain mengembangkan sikap saling menghargai dan menerima adanya perbedaan, menghormati kesetaraan antara pemeluk agama satu dengan yang lainnya dan memahami bahwa semua memiliki hak dan kewajiban yang sama sebagai warga negara, sesama warga negara

harus mempunyai keinginan untuk saling melindungi dan menjaga dengan tidak memandang agama yang dianut sehingga terwujud sikap saling tolong menolong, kerjasama dan gotong royong yang tulus dalam membangun bangsa dan negara. Kemudian, dalam kehidupan berpolitik hendaknya tidak memanfaatkan isu agama untuk kepentingan kelompok tetapi berikanlah program-program yang sifatnya membangun yang dapat diterima oleh masyarakat Kabupaten Lahat.

Berdasarkan data tahun 2020 penduduk di Kabupaten Lahat mayoritas beragama Islam dengan jumlah 381.807 jiwa, Protestan 3.229 jiwa, Katolik 676 jiwa, dan Budha 2.203 jiwa. Jumlah penganut Agama Islam terbanyak berada di Kecamatan Lahat dengan jumlah 68.303 jiwa, dan jumlah penganut Agama Islam paling sedikit berada di Kecamatan Merapi Selatan dengan jumlah 9.002 jiwa. Sementara itu, untuk rumah peribadatan di Kabupaten Lahat seperti Masjid sebanyak 507 unit, Mushola 117 unit, Gereja Protestan 24 unit, Gereja Katolik 5 unit, dan Vihara 2 unit. (lihat Tabel 3.16)

Tabel 3.16 :
Jumlah Sarana dan Prasarana Peribadatan
Kabupaten Lahat 2019

No	Kecamatan	Masjid	Mushola	Gereja Protestan	Gereja Katolik	Pura	Vihara
1	Tanjung Sakti Pumi	26	3	-	-	-	-
2	Tanjung Sakti Pumu	14	-	-	-	-	-
3	Kota Agung	35	-	-	-	-	-
4	Mulak Ulu	16	1	-	-	-	-
5	Tanjung Tebat	22	-	-	-	-	-
6	Mulak Sebingkai	...	...	...	...	...	...
7	Pulau Pinang	16	-	-	-	-	-
8	Pagar Gunung	21	-	-	-	-	-

9	<u>Gumay Ulu</u>	16	4	-	-	-	-
10	<u>Jarai</u>	24	1	-	-	-	-
11	<u>Pajar Bulan</u>	28	-	-	-	-	-
12	<u>Muara Payang</u>	12	7	-	-	-	-
13	<u>Sukamerindu</u>	...	...	...	...	...	...
14	<u>Kikim Barat</u>	33	1	8	1	-	-
15	<u>Kikim Timur</u>	29	23	1	2	-	-
16	<u>Kikim Selatan</u>	16	-	-	-	-	-
17	<u>Kikim Tengah</u>	10	20	1	-	-	-
18	<u>Lahat</u>	119	28	10	1	-	2
19	<u>Gumay Talang</u>	15			-	-	-
20	<u>Lahat Selatan</u>	...	...	...	...	...	...
21	<u>Pseksu</u>	12	2		-	-	-
22	<u>Merapi Barat</u>	39	14		-	-	-
23	<u>Merapi Timur</u>	4	13		-	-	-
24	<u>Merapi Selatan</u>	-	-	-	-	-	-
	<u>Kabupaten Lahat</u>	507	117	24	5	0	2

(Sumber : Kabupaten Lahat Dalam Angka 2020)

Sementara itu, Kabupaten Lahat juga memiliki keanekaragaman seni dan budaya daerah. Seiring berjalannya waktu, separuh dari kebudayaan dan kesenian yang terdapat di Kabupaten Lahat menghilang begitu saja, apabila tingkat kesadaran masyarakat dalam melestarikannya sangat kurang. Adanya kesadaran masyarakat dalam menjaga dan melestarikannya, akan sangat membantu dalam pelestarian kebudayaan dan kesenian di Kabupaten Lahat. Kabupaten Lahat sebagai salah satu daerah yang memiliki potensi seni dan budaya yang besar di Sumatera Selatan.

Kabupaten Lahat juga memiliki beraneka ragam seni tari dan lagu daerah yang perlu dijaga kelestariannya. Selain itu, Kabupaten Lahat memiliki banyak sekali potensi wisata alamnya seperti air terjun, sungai dan panorama dari atas perbukitan. Potensi wisata di Kabupaten Lahat saat ini belum bisa ter-eksplorasi semuanya, namun jika semua itu telah berhasil dikembangkan, maka akan menjadi potensi wisata yang sangat berharga bagi Kabupaten Lahat.

7. Sosial

Tujuan utama pembangunan kesejahteraan sosial di Kabupaten Lahat adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Lahat selaras dengan tujuan pembangunan di Indonesia yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia secara adil merata sehingga dapat mengurangi kesenjangan yang ada di masyarakat baik secara sosial, ekonomi maupun budaya.

Pembangunan di bidang kesejahteraan sosial terus dilaksanakan untuk meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) merupakan seseorang atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan kesulitan atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani, sosial) secara memadai/wajar.

Beberapa hambatan di bidang sosial antara lain masih rendahnya penyerapan informasi kesejahteraan sosial oleh masyarakat, peningkatan PMKS yang masih tinggi setiap tahunnya. Pelaksanaan Pembangunan Bidang Sosial meliputi berbagai jangkauan pelayanan pemberdayaan sosial bagi anak terlantar, anak jalanan dan santunan bagi lansia terlantar, selain itu juga telah dilakukan peningkatan pemberdayaan peran keluarga

miskin dan bantuan bagi keluarga fakir miskin dalam bentuk Kelompok Usaha Bersama (KUBE), Rehabilitasi dan Perlindungan Sosial termasuk Penyempurnaan Sarana Prasarana Pusat Rehabilitas dan Panti Asuhan, Bantuan Tanggap Darurat kepada para korban bencana.

Hal penting lainnya yang telah dilaksanakan adalah Program Keluarga Harapan (PKH) melalui pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil (KAT) yang mencakup upaya-upaya integrasi sosial, penanggulangan kemiskinan dan perlindungan lingkungan, pemberdayaan KAT bukan hanya dilihat sebatas upaya untuk mematahkan isolasi/keterasingan secara fisik dari kelompok-kelompok masyarakat lain di Lingkungannya tetapi lebih penting lagi adalah isu sosial, sehingga mereka dapat hidup sejajar dengan masyarakat sekitarnya. Berdasarkan data tahun 2018, jumlah keluarga fakir miskin yang mendapat bantuan kesejahteraan sosial di kabupaten Lahat berjumlah 88.424 jiwa. (lihat Tabel 3.17.)

Tabel 3.17 : Jumlah Keluarga Miskin yang Mendapat Bantuan Kabupaten Lahat 2019

<u>Tahun</u>	<u>Jumlah Keluarga Miskin yang Mendapat Bantuan</u>
2014	5.724 KK
2015	5.900 KK
2016	9.086 KK
2017	8.785 KK
2018	88.424 <u>Jiwa</u>

(Sumber : Kabupaten Lahat Dalam Angka 2020)

8. Ekonomi

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah indikator utama perekonomian di suatu wilayah. PDRB pada tingkat regional (provinsi/kabupaten/kota) menggambarkan kemampuan suatu wilayah untuk

menciptakan nilai tambah pada suatu waktu tertentu. Terdapat dua (2) jenis PDRB yang digunakan, yaitu PDRB atas harga berlaku dapat digunakan untuk melihat struktur ekonomi pada suatu wilayah, dan PDRB atas dasar harga konstan yang digunakan untuk melihat pertumbuhan ekonomi. Untuk menyusun PDRB digunakan dua (2) pendekatan, yaitu PDRB menurut lapangan usaha yang merupakan penjumlahan seluruh komponen nilai tambah bruto yang mampu diciptakan oleh sektor-sektor ekonomi atas berbagai aktivitas produksinya, sedangkan PDRB menurut pengeluaran menjelaskan tentang penggunaan dari nilai tambah tersebut. Menurut penjelasan diatas, untuk melihat kondisi perekonomian pada suatu wilayah dapat dilihat dari PDRB atas dasar harga berlaku dan atas harga konstan menurut lapangan usaha.

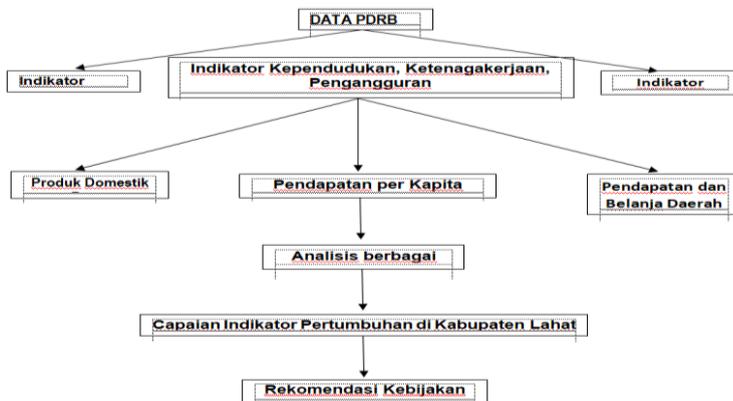
PDRB Kabupaten Lahat atas dasar harga berlaku dengan migas pada tahun 2019 sebesar Rp. 17,17 triliun dimana hal ini mengalami peningkatan dibanding tahun sebelumnya yakni pada tahun 2018 sebesar Rp 15,98 triliun. Dan dalam struktur tanpa migas, nilai tambah pada tahun 2018 sebesar Rp. 10,53 triliun dan pada tahun 2019 mengalami peningkatan sebesar Rp. 11,18 triliun. Sedangkan PDRB atas dasar harga konstan dengan migas pada tahun 2019 mencapai Rp 12,38 triliun, hal ini juga mengalami peningkatan dibanding pada tahun 2018 sebesar Rp 11,72 triliun. Dan dalam struktur tanpa migas, nilai tambah pada tahun 2018 sebesar Rp. 7,47 triliun dan pada tahun 2019 mengalami peningkatan sebesar Rp. 7,75 triliun.

Melalui analisis data PDRB dan indikator turunannya, potensi perekonomian daerah dapat terukur dan teridentifikasi. Analisis PDRB juga dapat memberikan manfaat untuk evaluasi dan perencanaan pembangunan. Konteks pembangunan yang tercermin pada beberapa indikator-indikator utama dalam satu sisi

dapat mencerminkan prestasi/ kinerja suatu daerah, namun di sisi lain dapat mencerminkan kondisi yang memerlukan kerja keras untuk memperbaiki perencanaan dan implementasi program pembangunan. Dampak lain dari hasil analisis juga bermanfaat untuk mendukung upaya-upaya yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat terutama di kabupaten Lahat sehingga perkembangan sosial ekonomi masyarakat dapat berimplikasi pada pergeseran struktur ekonomi suatu daerah. Optimalisasi potensi sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia berimplikasi pada kebermanfaatannya bagi masyarakat dan pembangunan di Kabupaten Lahat.

Kesimpulan dan rekomendasi kebijakan dalam perspektif ekonomi diharapkan juga sejalan dengan kerangka penyusunan perencanaan dan mendukung visi dan misi Rencana Pembangunan jangka Menengah Daerah (RPJMS) 2019-2023 serta teraplikasi dalam pelaksanaan pembangunan tahunan terutama pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Berdasarkan sumber data dan rencana tujuan, maka kerangka pikir analisis data PDRB dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3.2 Alur Pelaksanaan PDRB



(Sumber: Analisis Tim Penyusun, 2021)

Nilai PDRB Kabupaten Lahat mengalami peningkatan baik atas dasar harga berlaku dengan migas maupun menurut lapangan usaha. Peningkatan nilai PDRB Kabupaten Lahat Tahun 2019 merupakan peningkatan yang cukup signifikan dibandingkan tahun sebelumnya 2018.

Sektor pertambangan masih menjadi sumber utama penggerak perekonomian di Kabupaten Lahat. Sektor pertambangan berpotensi mengalami peningkatan sejalan dengan tingkat produksi dan potensi pertambangan di Kabupaten Lahat yang masih sangat besar. Selanjutnya, PDRB atas dasar harga berlaku menurut lapangan usaha terdiri dari 17 sektor kategori atau lapangan usaha. Struktur perekonomian Kabupaten Lahat tahun 2018 dan 2019 atas dasar harga berlaku menunjukkan komposisi lapangan usaha yang beragam.

PDRB Kabupaten Lahat atas dasar harga berlaku dengan migas pada tahun 2019 sebesar Rp. 17,17 triliun, mengalami peningkatan dibanding tahun sebelumnya yakni pada tahun 2018 sebesar Rp 15,98 triliun. Untuk struktur tanpa migas, nilai tambah pada tahun 2018 sebesar Rp. 10,53 triliun dan pada tahun 2019 mengalami peningkatan sebesar Rp. 11,18 triliun PDRB atas dasar harga konstan dengan migas pada tahun 2019 dapat mencapai Rp 12,38 triliun dan meningkat dibanding pada tahun sebelumnya 2018 sebesar Rp 11,72 triliun. Untuk struktur tanpa migas, nilai tambah pada tahun 2018 sebesar Rp. 7,47 triliun dan pada tahun 2019 mengalami peningkatan sebesar Rp. 7,75 triliun (BPS Kabupaten Lahat, 2020).

Terdapat tiga lapangan usaha yang berkontribusi besar yaitu: Pertambangan dan Penggalian, Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan, dan Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor. Masing-masing lapangan usaha tersebut berkontribusi sebesar

35%, 18,40%, dan 14,58%. Peningkatan pertambangan dan penggalian masih berkontribusi terbesar dari tahun tahun sebelumnya. Demikian juga untuk Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan, dan Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor masih tetap berkontribusi terbesar kedua dan ketiga penyumbang persentase PDRB Kabupaten Lahat. Tiga lapangan usaha yang berkontribusi besar ini terus mengalami peningkatan signifikan sebagai penyumbang persentase PDRB Kabupaten Lahat tahun 2019.

Kontribusi pada tiga lapangan usaha yang selalu berada pada tiga besar, dapat disimpulkan merupakan sektor ekonomi andalan bagi Kabupaten Lahat. Hal ini tergambar pada ketersediaan pertambangan yang dimiliki Kabupaten Lahat yang luar biasa. Kontributor usaha pertanian, kehutanan, dan perikanan menunjukkan bahwa sektor sumber daya alam yang dimiliki Kabupaten Lahat juga sangat besar. Masyarakat masih banyak mengembangkan kehidupan dengan bertumpu pada usaha pertanian, kehutanan, dan perikanan. Di sektor kehutanan, Kabupaten Lahat memiliki sumber daya alam yang sangat berpotensi untuk dikembangkan. Kabupaten Lahat memiliki sumber daya alam yang sangat baik dengan ketersediaan tanah yang subur sehingga mampu berkontribusi besar bagi perekonomian kabupaten Lahat. Hal menarik penyumbang terbesar ketiga adalah pada lapangan usaha adalah Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor. Kabupaten Lahat memiliki kegiatan industri mobil dan sepeda motor yang baik. Masyarakat di kabupaten Lahat menggunakan transportasi mobil dan sepeda motor untuk aktifitas dan kegiatan sehari-hari sehingga kebutuhan mobil dan sepeda motor masih sangat besar. Menguatnya usaha perdagangan besar dan eceran, dan

reparasi mobil dan sepeda motor terlihat dari kondisi jalan raya yang semakin padat di berbagai jalur. Kondisi ini walaupun cukup banyak namun di waktu-waktu strategis tidak sampai menimbulkan kemacetan besar, terutama pada saat berangkat dan pulang sekolah atau kerja.

Struktur ekonomi Kabupaten Lahat berdasarkan harga berlaku dengan migas pada tahun 2019 didominasi oleh sektor primer yaitu 53,26% dari total PDRB. Kontribusi sektor primer berasal dari sektor pertambangan dan penggalian sebesar 34,86% dan sektor pertanian sebesar 18,40%. Sektor sekunder memberikan kontribusi sebesar 15,21% terhadap PDRB. Sumbangan sektor sekunder terutama diberikan oleh sektor bangunan (konstruksi) yaitu sebesar 9,21%. Sumbangan sektor tersier terhadap PDRB adalah sebesar 31,53%. Sumbangan terbesar berasal dari sektor perdagangan yaitu sebesar 14,58%, sektor jasa-jasa sebesar 5,65% dan sektor angkutan sebesar 1,2%. Apabila sektor migas dan batubara dikeluarkan maka sektor primer menyumbang 28,25%, sektor sekunder menyumbang 23,35% dan sektor tersier menyumbang 48,40%. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Lahat pada tahun 2019 adalah sebesar 4,23%, pertumbuhan ekonomi ini meningkat bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya yakni tahun 2018 yang mencapai 4,07% (BPS Kabupaten Lahat, 2020).

Secara keseluruhan, ekonomi Kabupaten Lahat menunjukkan tingkat kestabilan dan bahkan mengalami peningkatan setiap tahunnya sehingga berkontribusi pada pembangunan dan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Tabel 3.18
PDRB atas Dasar Harga Berlaku
Menurut Lapangan Usaha Kabupaten Lahat
Tahun 2018 dan 2019 (Juta Rupiah)

Lapangan Usaha	2018	2019
1. <u>Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan</u>	3.058.183,79	3.160.429,00
2. <u>Pertambangan dan Penggalian</u>	5.456.487,75	5.986.497,50
3. <u>Industri Pengolahan</u>	863.269,73	923.549,70
4. <u>Pengadaan Listrik dan Gas</u>	88.158,68	102.141,00
5. <u>Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang</u>	4.573,28	5.132,40
6. <u>Konstruksi</u>	1.530.726,21	1.582.289,90
7. <u>Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor</u>	2.220.424,54	2.503.649,00
8. <u>Transportasi dan Pergudangan</u>	199.350,65	207.061,70
9. <u>Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum</u>	236.981,22	273.518,90
10. <u>Informasi dan Komunikasi</u>	131.087,96	140.774,80
11. <u>Jasa Keuangan dan Asuransi</u>	272.448,22	280.949,90
12. <u>Real Estate</u>	435.004,02	460.552,70
13. <u>Jasa Perusahaan</u>	7.755,76	8.365,80
14. <u>Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib</u>	842.860,86	858.179,40
15. <u>Jasa Pendidikan</u>	431.466,17	456.780,10
16. <u>Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial</u>	123.904,19	130.797,70
17. <u>Jasa Lainnya</u>	83.996,74	94.036,00
PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO ATAS DASAR HARGA BERLAKU	15.986.679,77	17.174.705,50

*Sumber : Kabupaten Lahat Dalam Angka 2020
(Badan Pusat Statistik)*

PDRB atas dasar harga berlaku menurut lapangan usaha Kabupaten Lahat meningkat cukup signifikan sebesar 17.174.705,50 pada tahun 2019 dari tahun sebelumnya 2018 sebesar 15.986.679,77 atau sebesar 1.188.025,73 atau dengan persentase sebesar 7,43 %. Terdapat tiga lapangan usaha yang berkontribusi besar yaitu: Pertambangan dan Penggalian, Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan, dan Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor. Masing-masing lapangan usaha tersebut berkontribusi sebesar 35%, 18,40, dan 14,58%.

PDRB atas dasar harga konstan menurut lapangan usaha Kabupaten Lahat meningkat dari sebelumnya sebesar Rp 11.723.920,3 pada tahun 2018 menjadi sebesar Rp. 12.382.331,1 tahun 2019 meningkat sebesar 6 % atau Rp 658.410,80. Terdapat tiga lapangan usaha yang berkontribusi besar yaitu: Pertambangan dan Penggalian, Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan, dan Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor. Masing-masing lapangan usaha tersebut berkontribusi sebesar 37,4%, 22,49%, dan 11%. Peningkatan pertambangan dan penggalian masih berkontribusi terbesar dari tahun tahun sebelumnya. Demikian juga untuk Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan, dan Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor masih tetap berkontribusi terbesar kedua dan ketiga penyumbang persentase PDRB Kabupaten Lahat.

Tiga lapangan usaha yang berkontribusi besar dari PDRB atas Dasar Harga Konstan dan PDRB atas dasar Harga Berlaku ini terus mengalami peningkatan signifikan sebagai penyumbang persentase PDRB atas dasar harga konstan menurut lapangan usaha Kabupaten Lahat tahun 2019. PDRB menurut laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Lahat mengalami peningkatan

menjadi 5,62 tahun 2019 dari sebelumnya 4,07 tahun 2018 atau mencapai 1,55. Laju pertumbuhan ekonomi menunjukkan tingkat keberhasilan suatu daerah dalam meningkatkan output ekonomi yang dihasilkan oleh berbagai kegiatan ekonomi dari suatu waktu ke waktu yang lain. Hal ini menunjukkan semakin tinggi laju pertumbuhan ekonomi maka semakin baik tingkat keberhasilan suatu daerah atas berbagai kegiatan dan transaksi ekonomi yang terjadi di Kabupaten Lahat.

Tiga sektor terbesar penyumbang laju pertumbuhan ekonomi adalah pengadaan listrik dan gas air sebesar 15,85, penyediaan akomodasi dan makan minum sebesar 10,07, serta pertambangan dan pergalian sebesar 8,98. Pengadaan listrik dan gas air menunjukkan bahwa tingkat kebutuhan masyarakat terhadap sarana utilitas meningkat sejalan dengan kegiatan rumah tangga dan dunia usaha dunia industri sehingga berdampak pada aktifitas perekonomian. Penyediaan akomodasi dan makan minum juga menjadi sektor penyumbang terbesar kedua menunjukkan bahwa aktifitas perhotelan dan *homestay* di kabupaten Lahat semakin meningkat seiring dengan berbagai kunjungan dari wisatawan domestik maupun dari mancanegara. Adanya event-event kegiatan dari pemerintahan yang menggunakan akomodasi juga semakin meningkat. Potensi ini dapat terus dikembangkan mengingat potensi sumber daya alam dan potensi wisata Kabupaten Lahat yang masih perlu dikelola dan dikembangkan dengan baik.

Tiga sektor terendah penyumbang PDRB menurut laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Lahat adalah Jasa Keuangan dan Asuransi sebesar 1,17, pertanian perhutanan dan perikanan sebesar 1,59, dan Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib sebesar 1,79. Sektor Jasa keuangan dan Asuransi yang sangat rendah menunjukkan tingkat

literasi keuangan dan pemahaman asuransi pada masyarakat yang masih rendah. Jasa keuangan dan asuransi masih belum begitu menyentuh masyarakat sehingga banyak masyarakat belum menggunakan jasa keuangan dan asuransi dengan baik. Selanjutnya sektor administrasi pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib masih sangat rendah menunjukkan bahwa masyarakat belum begitu optimal menggunakan administrasi pemerintahan, pertahanan, dan jaminan social wajib. Masyarakat masih belum menggunakan jaminan sosial wajib untuk menjamin kehidupan mereka.

Dapat disimpulkan bahwa kondisi perekonomian Kabupaten Lahat mengalami peningkatan signifikan setiap tahunnya dan selaras dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang juga mengalami peningkatan. Hal ini menunjukkan bahwa potensi ekonomi yang ada telah dapat dikelola dengan baik sehingga meningkatkan perekonomian dan daya beli masyarakat. Daya beli masyarakat juga menunjukkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Lahat mengalami peningkatan.

BAB IV
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN LAHAT NO 2/2019 RENCANA
PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DI TINJAU
DARI UNDANG-UNDANG NO 12 TAHUN 2011
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN

A. Proses Pembuatan Peraturan Daerah berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan telah diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah menyebabkan perubahan yang mendasar dalam tata kelola pemerintahan di daerah, baik pemerintahan di tingkat provinsi, kabupaten/kota di Indonesia dalam hal kewenangan pemerintahan daerah mengurus daerahnya sendiri. Kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur urusan pemerintahan sendiri sebagaimana tertuang dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, secara hirarki merupakan implementasi secara yuridis dari Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 NKRI setelah amandemen kedua, yang berbunyi: "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".

Tujuan otonomi daerah pada hakekatnya adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, dengan alasan bahwa Pemerintah Daerah yang lebih mengetahui keadaan dan kondisi di daerah. Namun demikian tidak semua kewenangan

pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah pusat yang tidak diserahkan atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah berdasar Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah meliputi : Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal Nasional dan Urusan Agama.

Selanjutnya berdasarkan prinsip yang dimaksud pada pasal 13 ayat (1) UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah :

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten /kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaatnya atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi.

Sementara di sisi lain dalam menjalankan pemerintahan daerah harus berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sehingga prinsip pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka melancarkan negara dan dalam rangka membina kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dikembangkan atas dasar keutuhan negara kesatuan dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi.⁶⁷

⁶⁷ Kansil dan Cristine S.T. Kansil, 2003, *Sistem Pemerintahan Indonesia Edisi Revisi* Jakarta, hlm 148.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan atau pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam urusan pemerintahan antara lain sebagai berikut.⁶⁸

1. Distribusi urusan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang secara absolut dilaksanakan oleh pemerintahan (sentralisasi). Berbagai urusan pemerintahan tersebut menyangkut kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan, sedangkan urusan pemerintahan yang dapat diserahkan kepada daerah melekat pada kepentingan masyarakat setempat.
2. Urusan-urusan pemerintah yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat merupakan bagian dari rangkaian urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang berkesinambungan. Konsep desentralisasi menyiratkan tidak ada satupun urusan pemerintahan yang absolut dapat diselenggarakan oleh provinsi saja atau kabupaten/kota saja.
3. Urusan pemerintahan bersifat dinamis dalam penyelenggaraan dan distribusinya akan selalu mengalami perubahan dari masa ke masa. Untuk menjamin kepastian hukum, perubahan-perubahan tersebut perlu didasarkan atas peraturan perundang-undangan.

⁶⁸ Widjaja, 2005, *Penyelenggaraan otonomi di Indonesia*, Jakarta, hlm. 46

Segala kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi ditentukan harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya mengalihkan beban dan tanggung jawab ke daerah, tetapi juga mengalihkan berbagai kewenangan dan hak-hak yang dikuasai oleh pusat kepada daerah. Bahkan untuk melaksanakan agenda otonomi daerah, pemerintah daerah dan masyarakat daerah diberdayakan dengan dukungan fasilitas dan dana yang diperlukan untuk menunjang pelaksanaan kebijakan otonomi daerah sebagaimana mestinya⁶⁹

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di dalam Undang-Undang ini adapun yang dimaksud dengan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Di dalam paragraf ketujuh Undang-Undang pemerintahan daerah ini tentang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, dikatakan di dalam pasal 91 yang mana berbunyi sebagai berikut:

Pasal 91

(1) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta, hlm. 235.

Dari pasal yang telah penulis sebutkan sudah sangat jelas kedudukan dari seorang gubernur di dalam Undang-Undang ini sebagai wakil pemerintah pusat yang mana merupakan bentuk pengaplikasian asas dekonsentrasi di Indonesia. Pembentukan Peraturan Daerah dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama dengan pemerintahan daerah. Peraturan daerah yang baik itu perlu dilaksanakan menurut pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi asas kejelasan tujuan, kelembagaan, kesesuaian dan kesesuaian antar jenis materi muatan serta kejelasan yang dapat dilaksanakan. Penyusunan dan pembahasan haruslah bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan Peraturan Daerah.

Dengan adanya kewenangan untuk mengurus daerah sendiri berdasarkan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah, mengharuskan pemerintahan di daerah membentuk regulasi-regulasi dalam upaya melaksanakan roda pemerintahan di daerah yaitu dengan melahirkan peraturan daerah-peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah. Kewenangan pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah, mempunyai legitimasi/dasar yang kuat, yakni secara yuridis formal didasari dalam UUD 1945 pada Pasal 18 ayat (6), yang berbunyi: Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada Pasal 136 ayat (1), yang berbunyi sebagai berikut: Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD.

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, pemerintahan dikelola berdasarkan partisipasi publik secara

luas. Kebijakan pemerintah tidak lagi diputuskan di belakang meja oleh satu atau dua-tiga orang pejabat yang merasa bertanggung jawab dalam suatu bidang, tetapi harus dilakukan melalui prosedur demokrasi dengan melibatkan orang banyak, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Bahkan sekarang, suara terbanyak dalam lembaga legislatif pun tidak dapat lagi secara bebas memutuskan sendiri dalam ruang yang tertutup, tanpa mendapat dukungan publik secara luas.⁷⁰

Partisipasi publik dalam perumusan kebijakan daerah sudah mulai dilakukan, walaupun sebagian pihak menilai baru sebatas formalitas dan berlangsung satu arah saja. Keterbatasan dana dan waktu, belum memadai nya produk peraturan perundang-undangan daerah yang dapat mendukung terlaksananya partisipasi publik dalam setiap proses lahirnya kebijakan sering menjadi alasan tidak optimal nya upaya keterlibatan publik. Partisipasi atau peran serta publik menjadi mutlak dalam rangka menjalankan prinsip demokratisasi pemerintahan. Idealnya peran serta publik dilibatkan sejak proses perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Hal ini lebih dikenal sebagai “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”.

Pelaksanaan kebijakan daerah diharapkan dapat menjadi ajang peningkatan partisipasi publik dalam berbagai urusan publik. Untuk itu, diperlukan tatanan masyarakat madani yang memungkinkan terwakili nya berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang satu sama lain tidak saling menguasai tetapi bekerjasama melakukan upaya untuk menyelaraskan berbagai kepentingan publik. Perwujudan nyata demokrasi ada pada tingkatan sejauh mana rakyat turut berperan dalam merumuskan kebijakan

⁷⁰ *Abidin, Said Zainal. 2004. Kebijakan Publik. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, hlm 40*

daerah. Pemerintah sebagai pihak yang mengajukan prakarsa sesuai dengan fungsi dan tugas pokoknya dalam menjalankan penyelenggaraan negara harus mampu mengidentifikasi dan memfilter, materi muatan peraturan perundang-undangan apa saja yang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, serta sebagai bagian dari masyarakat dunia untuk diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan landasan pemikiran dan filsafat hukum yang selaras dengan tujuan nasional⁷¹. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari seluruh proses pembentukan hukum yang baru, karena hukum mencakup proses prosedur, bahkan hukum kebiasaan, perilaku dan sopan santun, dalam menjalankan tugas kenegaraan dan pelayanan publik kepada masyarakat, sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pemerintah harus merumuskan kemungkinan-kemungkinan, kesempatan-kesempatan dan kecenderungan yang akan terjadi di masa depan, melihat kesempatan dan menganalisis resiko untuk akan terjadi di masa depan, melihat kesempatan dan menganalisis resiko untuk meminimalisir kendala-kendala yang akan dihadapi ketika menegakkan suatu peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah yang demokratis dapat dikaji dari dua aspek, yakni aspek tatanan proses dan aspek tatanan substansi nya. Penyelenggaraan pemerintah daerah dikatakan demokratis secara proses, apabila pemerintah daerah yang bersangkutan mampu membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam semua pembuatan maupun pengkritikan terhadap suatu kebijakan daerah yang dilaksanakan⁷²

⁷¹ <http://kifzaya030305.blogspot.co.id>. diakses tanggal 25 Mei 2020 jam 19.30

⁷² Jazim Hamidi, 'Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik', (2011) 18 Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 350

Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dikatakan demokratis secara substansial apabila kebijakan-kebijakan daerah yang dibuat oleh para penguasa daerah mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam proses pembuatan kebijakan daerah, peran serta publik hanya bersifat pasif atau reaktif saja, artinya keikutsertaan mereka hanya sebagai akibat dari kebijakan pemerintah. Sesuai dengan perkembangan dan kemajuan dalam era otonomi daerah, publik menjadi lebih aktif, dalam arti terdapat inisiatif untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Sebagai contoh, dapat dilihat pada setiap kali ada pengumuman pemberlakuan kebijakan pemerintah daerah (Perda) yang baru, baik di bidang sosial, ekonomi maupun politik, selalu ada tanggapan dari publik dalam bentuk demonstrasi penolakan pemberlakuan Perda baru tersebut.

Pergeseran ketatanegaraan di Indonesia yang tadinya sistem pemerintahan daerah yang bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi, menjadikan daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing termasuk berkaitan dengan pembentukan aturan hukum di daerah yaitu melalui pembentukan peraturan daerah (selanjutnya disingkat Perda). Dengan demikian proses pembentukan perda diatur sendiri oleh pemerintah daerah. Kebebasan pemerintah daerah dalam pembentukan Perda ini mengakibatkan telah terjadinya pembatalan Perda di beberapa daerah di Indonesia. Berdasarkan data yang dihimpun dari Kementerian Dalam Negeri sejak Tahun 2002 sampai Tahun 2009 sebanyak 1.878 Perda yang telah dibatalkan, Tahun 2010 sebanyak 407 Perda dibatalkan.⁷³

Kemudian Pada tanggal 15 Maret 2010, ratusan orang demonstran yang mengatasnamakan masyarakat pemerhati ketahanan pangan (Mapertapa) dan pedagang

⁷³ www.tribunnews.com, diakses tanggal 25 Mei 2020 jam 19.30 wib

ayam potong se DKI Jakarta menggelar aksi unjuk rasa di depan gedung DPRD DKI Jakarta. Mereka menuntut agar para wakil rakyat merevisi Perda Nomor 4 tahun 2007 tentang Peredaran Unggas. Pengunjuk rasa merasa Perda No. 4/2007 adalah Perda yang disahkan oleh DPRD dan pemerintah DKI Jakarta tidak berpihak kepada rakyat kecil khususnya para pedagang ayam. Mereka mengeluhkan pada saat Perda tersebut dibahas dan dirancang tidak melibatkan salah satu pun perwakilan pedagang ayam di pasar-pasar tradisional atau pedagang-pedagang di PD. Pasar Jaya beserta asosiasi nya.⁷⁴

Tahun 2011 sebanyak 351 Perda dan terakhir pada tahun 2012 sebanyak 173 Perda dibatalkan Kementerian Dalam Negeri Sepanjang Tahun 2011, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengevaluasi sekitar 9000 Perda. Dari jumlah itu, sebanyak 351 Perda dibatalkan. Khusus dari wilayah Sumut, Perda yang dicoret dan tidak boleh lagi diberlakukan sebanyak 36 Perda dan hal tersebut menjadikan Provinsi Sumatera Utara sebagai penyumbang Perda yang terbanyak dibatalkan dibandingkan provinsi lainnya. Dari wilayah Sumatera Utara untuk daerah terbanyak Perda yang dibatalkan adalah daerah Kabupaten Simalungun, yaitu sebanyak.⁷⁵

Disini penulis berpendapat dari Banyaknya Peraturan daerah yang dibatalkan oleh pemerintah maupun di tolak oleh masyarakat di karena kan kurang pemahny pemerintah daerah dalam pembuatan peraturan daerah yang demokrasi dana keterbukaan nya dalam pembuat peraturan daerah denga masyarakat, serta kurang pemahny dalam menyusun materi dari isi peraturan perundang-undang dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan tegas mengatur materi muatan yang terkandung dalam Perda yaitu bahwa

⁷⁴ <http://www.forum-ngo.com/pedagang-unggas-dan-ayam-serbu-dprd-dki-tolak-perda-dki> diakses 25 Mei 2020 jam 18.00 wib

⁷⁵ www.rmol.co.red, diakses 25 Mei 2020 jam 18.00 wib

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, serta terjadi pelanggaran terhadap hirarki perundang-undangan yang telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam konteks pembentukan, Peraturan daerah tunduk dan patuh pada kaidah- kaidah hukum sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3). Selanjutnya pembentukan Peraturan Daerah juga sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, Sebagaimana di tegaskan dalam Pasal 236 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks ini pemerintahan daerah dalam pembentukan Peraturan daerah yang demokrasi harus dilihat sesuai dengan kebutuhannya. Terkait dengan dasar kewenangan yang lain dalam pembentukan Peraturan daerah, maka dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga jelas mengatur mengenai konsep Peraturan daerah. Konsep Peraturan daerah diatur dalam Pasal 1 angka 8 yang menyatakan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/ Walikota. Paparan di atas menunjukkan bahwa ada kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk membentuk Peraturan Daerah sebagai bentuk produk hukum di daerah yang demokrasi harus sesuai dengan aturan dan materinya sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Di sisi lain, Pelaksanaan pembentukan peraturan daerah (legislasi daerah) biasanya didekati secara dikotomi yaitu pengkajian dari perspektif yuridis-normatif dan perspektif lain dari *socio-politik*. Dalam Perspektif *socio politik* oleh Mahfud MD menegaskan bahwa proses pembentukan hukum positif (*in abstracto*) akan selalu dipengaruhi konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses tersebut. Secara konseptual yang berlaku dan dianut oleh Negara dapat ditelaah secara dikotomi yaitu konfigurasi politik demokratis dan otoriter⁷⁶. Pengkajian yuridis-normatif dan socio-politik dalam proses pembentukan peraturan daerah merupakan konsep prosedural (masuk dalam aspek normatif demokrasi).

⁷⁶ Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm 20.

Oleh karena itu yang menjadi focus perhatian penulis dalam kajian ini adalah untuk dikaji lebih lanjut pembentukan peraturan daerah secara sistem demokrasi yang dilakukan kepala daerah dalam tinjauan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan menggunakan pendekatan teori *Hans Kelsen* penulis menggunakan teori ini penulis beranggapan dalam teori ini sesuai dalam penilaian pola pemikiran yang bisa di pahami oleh pemerintah daerah yang dapat digunakan kepala pemerintahan daerah di Indonesia, adapun bentuk dari Teori kebenaran dalam pembuatan aturan yang di sampaikan *Hans Kelsen* ada dua katagori yaitu **Pertama** tentang keadilan dan perdamaian. **Kedua**, konsep keadilan dan legalitas.⁷⁷

1) Teori *Hans Kelsen* tentang keadilan dan perdamaian.

Konsep pembentukan peraturan daerah dengan sistem demokrasi oleh kepala daerah di tinjau dari Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang” di lihat dari Teori *Hans Kelsen* ada dua katagori yaitu **Pertama** tentang keadilan.

Keadilan yang bersumber dari cita-cita irasional. Keadilan dirasionalkan melalui pengetahuan yang dapat berwujud suatu kepentingan-kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan suatu konflik kepentingan. Penyelesaian atas konflik kepentingan tersebut dapat dicapai melalui suatu tatanan yang memuaskan salah satu kepentingan dengan mengorbankan kepentingan yang lain atau dengan berusaha mencapai suatu kompromi menuju suatu perdamaian bagi semua kepentingan. Dalam konteks

⁷⁷ Hans Kelsen, 2011, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media, hlm. 14

ini *Hans Kelsen*, bawah suatu produk hukum yang diciptakan harus memiliki keadilan yang isinya sesuatu yang bisa diterima masyarakat dan tidak hanya mementingkan kepentingan pemerintah tapi juga memiliki kepentingan bagi masyarakat dan keterbukaan dengan melibatkan masyarakat sehingga tidak menimbulkan konflik antara Pemerintah dan masyarakat.

Menurut Hans Kelsen Prinsip atau asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana yang dikehendaki oleh tujuan hukum, yakni adanya keadilan dan kepastian hukum yang semuanya harus ada keterlibatan masyarakat sehingga tercapai suatu peraturan bernuansa demokrasi, hal tersebut telah diposisikan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Untuk mencapai suatu keadilan dan kepastian hukum dalam membuat suatu aturan hukum di perkuat juga oleh John Austin dengan *analytical legal positivism*-nya memberikan ajaran positivisme yuridis bahwa hukum merupakan perintah-perintah dalam bentuk peraturan-peraturan formal dari penguasa yang sah suatu negara yang telah ditetapkan bersama dan keberlakuannya dipaksakan, apabila melanggar, maka dijatuhi sanksi. Oleh sebab itu unsur-unsur hukum menurut Austin antara lain: (1) penguasa; (2) perintah; (3) kewajiban; dan (4) sanksi, kemudian Hans Kelsen dalam pure theory of law menyebutkan "*law is coercive order, that is normative order that attempts to bring about a certain behavior by attaching to the opposite behavior a socially organized coercive act*"⁷⁸ Pada konsepnya hukum yang ciptakan adalah untuk memberikan

⁷⁸ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, The Lawbook Exchange, LTD, Clark New jersey, 2005, hlm. 62.

aturan-aturan kepada masyarakat yang di dalamnya memiliki sanksi bila terjadi pelanggaran hukum, yang man hukum atau aturan tercipta atas kebutuhan dalam kehidupan masyarakat pusat maupun di daerah.

Dalam pembentukan kebijakan daerah dari konsep teori Hans Kelsen keadilan dana perdamaian dalam keterbukaan dalam partisipasi masyarakat dalam pembuat peraturan daerah yang demokrasi di buat oleh pemerintah daerah, refleksi nilai demokrasi dapat dilihat dalam asas keterbukaan sebagai salah satu asas dalam materi muatan formal yang diatur dalam Pasal 5 UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini juga di perkuat oleh pendapat M Hadjon, keterbukaan baik itu "*openheid* maupun *openbaarheid*" hal ini sangat penting dalam pelaksanaan pemerintah yang baik dan demokratis. *Openheid* mempunyai arti suatu sikap mental berupa kesediaan untuk memberikan informasi dan kesediaan untuk menerima pendapat orang lain sedangkan *openbaarheid* adalah menunjukkan suatu keadaan adanya keterbukaan. bahwa keterbukaan tersebut mengacu pada terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilai tidak transparan.⁷⁹

Berbicara tentang keterbukaan berarti berbicara tentang implementasi prinsip demokrasi dalam proses pembentukan kebijakan daerah. Sebagaimana disebutkan oleh Jimly Asshiddiqie yang menyatakan demokrasi konstitusional yang mempunyai arti bahwa negara berdasarkan atas Undang-Undang dan aturan hukum lainnya. Aturan

⁷⁹ Philipus M Hadjon, "*Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan pemerintahan Yang Demokratis* Ubhara Surya di Surabaya, 1999, hlm. 4.

hukum tersebut memiliki fungsi membatasi kekuasaan pemerintah sehingga kekuasaan tersebut tidak bersifat sewenang-wenang, dengan demikian hak-hak warga Negara lebih terlindungi. Selanjutnya dalam sebuah Negara demokrasi, wujud demokrasi adalah partisipasi masyarakat⁸⁰. Partisipasi tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan menyatakan pendapat serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif (pembentukan kebijakan daerah).

Terkait dengan pembentukan kebijakan daerah ada beberapa proses pentahapan pembentukan sampai menjadi suatu peraturan daerah. Proses pembentukan tersebut pada dasarnya dimulai dari proses perencanaan, perancangan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, penyebarluasan dan evaluasi. Tapi paling utama adalah adanya peran masyarakat dalam proses pembuat peraturan daerah. Secara yuridis, proses pembentukan tersebut harus sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khusus mengatur Partisipasi Masyarakat. Untuk memudahkan melihat penjabaran prinsip demokrasi dalam peraturan perundang-undangan, dibawah ini: UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Pasal 96

- (1) asyarakat berhak memberikan masukan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta, hlm. 236

- a. Rapat dengar pendapat umum;
 - b. Kunjungan kerja;
 - c. Sosialisasi; dan/atau
 - d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Penjabaran prinsip demokrasi secara yuridis dalam peraturan perundang-undangan di atas menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan daerah tidak boleh diabaikan. Hakekat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah yang demokrasi yaitu⁸¹:

- (i) Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik dalam menciptakan suatu *good governance*;
- (ii) Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik;
- (iii) Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif; dan,

⁸¹ Sad Dian Utomo, 2003, '*Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan*', dalam Indra J. Piliang Yayasan Harkat Bangsa 2003) 267-272.

- (iv) Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat. Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah dapat dilakukan dengan.⁸²

Di dalam UU No. 12 Tahun 2011, rancangan Peraturan Daerah itu perlu disosialisasikan karena dengan sosialisasi ini dijadikan sebagai ajang untuk penyerapan aspirasi masyarakat. Proses ini dilakukan oleh inisiator pembentuk rancangan Peraturan Daerah. Inisiator bertugas untuk mencari, menggali dan mengumpulkan apa yang menjadi masukan masyarakat terkait dengan rancangan Peraturan Daerah yang akan di buat. Sebelumnya Pemerintah Daerah bersama DPRD menyusun dokumen perencanaan berupa Pro-Pemperda, yang berisi rancangan peraturan daerah apa yang akan dibentuk selama satu tahun anggaran. Berdasarkan Propemperda itu, setiap SKPD dapat mengajukan inisiasi pembentuk rancangan Peraturan Daerah. SKPD inilah yang bertugas untuk menyerap aspirasi yang disebut jaring asmara (penjaringan aspirasi masyarakat). Bersamaan dengan itu, dalam Pasal 354 ayat (3) huruf d UU No. 23 Tahun 2014 juga menegaskan ketentuan tentang kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah merupakan hak masyarakat, yang

⁸² Hasyim Asyari *Jurnal Ilmu Hukum* Volume 2 Nomor 1, Oktober 2017, hlm 84

dapat dilakukan baik dalam tahap persiapan maupun tahap pembahasan rancangan Peraturan Daerah.

Dalam teori partisipasi masyarakat diperkuat juga oleh Sherry Arnstein dalam *Aladder of Citizen Participation* membuat skema 8 (delapan) tingkat partisipasi rakyat dalam merumuskan kebijakan. Tingkatan partisipasi masyarakat tersebut dapat dilihat dalam tabel yaitu :

Tabel 4.1 :
Tingkatan Partisipasi Masyarakat
dalam Pembuat Peraturan Daerah

Pertama	Kontrol warga negara (<i>citizen control</i>), pada tahap ini partisipasi sudah mencapai tataran dimana publik berwenang memutus, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan sumber daya alam.
Kedua	Delegasi kewenangan (<i>delegate power</i>), disini kewenangan masyarakat lebih besar dari pada penyelenggara negara dalam merumuskan kebijakan.
Ketiga	Kemitraan (<i>partnership</i>), dalam hal ini ada keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama-sama.
	Tingkatan ke tiga ini mengakui eksistensi hak masyarakat untuk ikut serta dalam pembentukan Undang-Undang dalam konteks ini (kebijakan daerah).

Keempat	Peredaman (<i>Placation</i>), merupakan partisipasi semu, dalam arti rakyat sudah memiliki pengaruh terhadap kebijakan tapi bila akhirnya terjadi voting pengambilan keputusan akan tampak sejatinya keputusan ada di tangan negara, sedangkan kontrol dari rakyat tidak menentukan.
Kelima	Konsultasi (<i>consultation</i>), pada tingkat ini rakyat di dengar pendapatnya lalu disimpulkan, masyarakat telah berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
Keenam	Penginformasian (<i>Informing</i>), dapat dipahami masyarakat sekedar diberi tahu akan adanya peraturan perundang-undangan, tidak peduli apakah masyarakat paham terhadap informasi tersebut.
Ketujuh	Terapi (<i>Therapy</i>), dapat dipahami bahwa masyarakat korban kebijakan dianjurkan mengadu kepada pihak yang berwenang namun tidak jelas pengaduan dan tidak ditindak lanjuti.
Kedelapan	Manipulasi (<i>Manipulation</i>), dapat dipahami bahwa lembaga negara melakukan pembinaan terhadap kelompok kelompok masyarakat untuk seolah-olah berpartisipasi padahal sejatinya yang terjadi adalah kooptasi dan represi penguasa.

Dengan demikian maka urgensi partisipasi publik dalam pembentukan kebijakan daerah adalah dapat dilihat dari manfaatnya yaitu dalam meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat karena didasarkan pada kepentingan dan pengetahuan riil yang ada dalam masyarakat. Partisipasi publik juga sangat bermanfaat dalam membangun komitmen masyarakat untuk membantu penerapan suatu keputusan yang telah dibuat. Komitmen ini merupakan modal yang utama bagi keberhasilan sebuah implementasi suatu kebijakan daerah yang berujung pada upaya mewujudkan *good governance*.

Partisipasi merupakan hal yang paling vital dalam pemerintahan dan penentuan kebijakan di era demokrasi, sebab konsensus yang terjadi di dalamnya merupakan landasan yang penting bagi keputusan sosial dan tindakan partisipasi. Berdasar pandangan teori demokrasi partisipatif dapat diketengahkan bahwa hal paling esensial berikutnya dari demokrasi adalah adanya dukungan terhadap nilai-nilai manusiawi dari sekalian warganegara. Inilah yang melandasi pemahaman bahwa demokrasi sebenarnya harus meletakkan kerakyatan atau kedaulatan rakyat di atas segalanya. Karena pembentukan Perda yang elitis akan berdampak pada produk hukum daerah yang tidak demokratis. Partisipasi masyarakat mendorong proses demokratisasi berjalan dengan lancar dengan prinsip dasar partisipasi, kontrol, transparansi dan akuntabilitas. Hal ini sebagai upaya mentransformasikan segenap potensi pertumbuhan masyarakat menjadi kekuatan nyata masyarakat, untuk melindungi dan memperjuangkan nilai-nilai dan

kepentingan di dalam arena segenap aspek kehidupan⁸³

Konkretisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda, sebagaimana pendapat B. Hestu Cipto, dapat dilakukan melalui langkah-langkah berikut:

1. Publik, para pemangku kepentingan atau infra struktur politik (golongan kepentingan, media massa, LSM dan kelompok penekan) dapat menyampaikan naskah tertulis atau berupa daftar inventarisasi masalah terkait Perda.
2. Draf naskah tandingan atau inventarisasi masalah yang berasal dari publik dapat diserahkan kepada DPRD atau Kepala Daerah
3. Pemerintah melakukan pembahasan dan melakukan publikasi tahap I untuk memperoleh masukan dari publik.
4. Setelah publikasi tahap I kemudian dilakukan redrafting dan pembahasan ulang untuk kemudian publikasi ulang sesuai kebutuhan⁸⁴

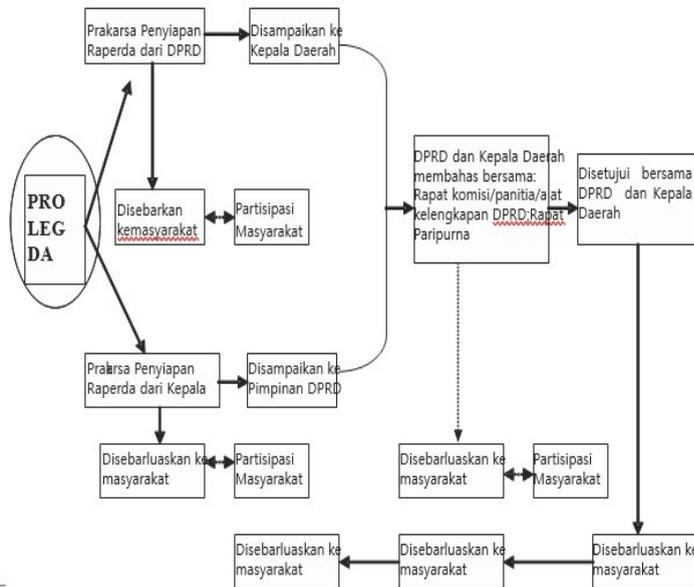
Keterkaitan antara keterbukaan dengan partisipasi warga negara tersebut dapat disimak dari pendapat Philipus M. Hadjon yang menegaskan bahwa pada dasarnya peran serta berkaitan dengan asas keterbukaan. Keterbukaan yang menunjukkan suatu keadaan yang terbuka (*openbaarheid*) dan suatu sikap mental yang berupa kesediaan untuk memberi

⁸³ Pheni Chalid, 2005 Otonomi Daerah; Masalah, Pemberdayaan dan Konflik, Kemitraan, Jakarta hlm. 70.

⁸⁴ Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Penerbit Unika Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, h. 168

informasi dan kesediaan untuk menerima pendapat pihak lain, menjadikan keterbukaan sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian, keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak (*staatsrechtelijk beginsel van behoorlijke bevoegheidsuitoefening*). Dan keterbukaan merupakan *conditio sine qua non* asas demokrasi⁸⁵.

Gambar 3.3
Mekanisme Partisipasi Masyarakat
Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah



⁸⁵ Philipus M. Hadjon, "Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999

Prinsip Demokrasi merupakan pencerminan asas keterbukaan. Dalam proses Dengan demikian penulis memberikan pendapat dari pemaparan diatas maka peraturan daerah yang demokrasi dapat terwujud oleh pemerintah daerah yang paling utama keterbukaan serta melibatkan masyarakat hal ini sesuai dalam padang teori Kelsen keadilan dan perdamaian, adil dalam buat aturan tidak mementingkan kemauan pemerintah saja tapi harus juga melihat kebutuhan dan keinginan masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah, perdamaian disini dalam pembahasan peraturan daerah pemerintah harus bisa menerima masukan-masukan masyakat baik melalui DPRD sebagai wakil rakyat, bila terjadi ketidak kesepakatan maka perlu adanya perdamaian dalam bermusyawarah mufakat sehingga tidak terjadinya konflik. Hal ini juga diatur Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, dalam Pasal 96 mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah. Masyarakat diberikan kesempatan yang seluas luasnya untuk memberikan masukan kepada pemerintah dalam proses pembuatan rancangan Peraturan Daerah. Berbicara tentang asas keterbukaan, maka asas ini terkait dengan partisipasi masyarakat.

Partisipasi publik dalam hal ini adalah merupakan pentahapan yang wajib ada Dalam pembentukan peraturan daerah asas keterbukaan sebagai salah satu asas formal sesuai Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan penting untuk dikaji dengan menyesuaikan dengan cita hukum dan hidup bersama. mengandung arti membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi

yang benar, jujur dan tidak diskriminatif baik mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan tahap pembahasan serta seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Dari kajian uraian di atas menunjukkan bahwa partisipasi warga negara hanya bisa terwujud dengan baik jika didukung dengan terumusnya dalam hukum sekaligus terimplementasikan nya asas keterbukaan, asas kebebasan, dan asas kesamaan atau kesetaraan dalam ranah empirik. Pereduksian terhadap asas-asas tersebut berarti mereduksi hak partisipasi warga negara sekaligus mereduksi prinsip dasar demokrasi, yang pada gilirannya juga mereduksi kedaulatan rakyat. Dengan pemahaman bahwa demokrasi tidak sekadar menyangkut hal-hal yang sifatnya formalistis, maka demokrasi harus memberikan kemungkinan kepada warga negara mengungkapkan pendapat dan kehendak mereka untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan Perda atau produk hukum daerah lainnya. Ruang dan sarana sebagai tempat masyarakat dapat menyatakan pendapat kepentingan, serta kebutuhan mereka secara diskursif dan bebas tekanan itu merupakan inti dari ide pembentukan Peraturan Daerah yang demokratis.

2) **Teori *Hans Kelsen* Konsep Keadilan dan Legalitas.**

Untuk menganalisis pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah secara Demokrasi dalam tinjauan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan ini penulis menggunakan pendekatan teori *Hans Kelsen* yang kedua yaitu konsep keadilan dan legalitas.

Menurut Hans Kelsen pengertian “Keadilan” bermaknakan legalitas artinya semua peraturan hukum yang dibuat harus berisi keadilan tanpa ada yang di rugikan serta aturan hukum yang dibuat harus sesuai dengan aturan hukum yang ada secara demokrasi ada keterbukaan dalam penerapan keadilan. Suatu peraturan umum adalah “adil” jika ia benar-benar diterapkan dengan kebersamaan dan berlaku untuk semua orang, sementara itu suatu peraturan umum adalah “tidak adil” jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang serupa. Terjadi perubahan makna konsepsi keadilan sejalan dengan adanya suatu kecenderungan individual dalam menarik masalah keadilan ke wilayah pertimbangan subyektifitas yang tidak terjamin, di sinilah nilai demokrasi peraturan yang di ciptakan tidak tercapai karena keadilan dalam pembuat peraturan tidak sama dalam hukum. Individu yang melakukan suatu penilaian subjektif menegakkannya diatas tatanan sosial tertentu yang terbuka dalam konsep demokrasi.

Demokrasi dipahami sebagai sebuah ruang lingkup yang sangat luas. Apapun bentuknya, fenomena demokrasi sangat menarik untuk dibicarakan. Apalagi jika dikaitkan dengan kenyataan, bahwa negara Indonesia merupakan negara yang masih menjadikan proses demokratisasi sebagai sebuah tumpuan. Secara substansial, demokrasi tidak akan berjalan dengan efektif tanpa berkembangnya pengorganisasian internal partai, lembaga- lembaga pemerintahan, maupun perkumpulan-perkumpulan masyarakat. Kelestarian demokrasi memerlukan rakyat yang bersepakat mengenai makna demokrasi, yang paham akan bekerjanya demokrasi dan kegunaannya bagi kehidupan mereka. Demokrasi

yang kuat bersumber pada kehendak rakyat dan bertujuan untuk mencapai kebaikan atau kemaslahatan bersama. Oleh karena itu, demokrasi mesti berkaitan dengan persoalan perwakilan kehendak rakyat itu. Dalam bingkai teori politik demokrasi lebih menekankan pada unsur masyarakat sebagai sebuah variabel.⁸⁶

Mengutip teori Jean Jaques Rousseau, demokrasi adalah sebuah tahapan atau sebuah proses yang harus dilalui oleh sebuah negara untuk mendapatkan kesejahteraan. Pernyataan Rousseau ini seakan mengatakan, bahwa demokrasi bagi sebuah negara adalah sebuah pembelajaran menuju ke arah perkembangan ketatanegaraan yang sempurna. Padahal disadari oleh Rousseau, bahwa kesempurnaan bukanlah milik manusia. Oleh karenanya, yang menjadi ukuran ada tidaknya sebuah demokrasi dalam sebuah negara bukan ditentukan oleh tujuan akhir, melainkan lebih melihat pada fakta tahapan yang ada. Demokrasi akan berjalan sesuai dengan perkembangan zaman dan akan sangat dipengaruhi oleh faktor budaya sebuah negara. Dengan begitu Rousseau seolah ingin mengatakan bahwa jika menempatkan demokrasi secara kaku dan ideal, tidak akan pernah ada demokrasi yang nyata dan tidak akan pernah ada demokrasi.

Hal inilah yang juga disadari oleh Hans Kelsen. Uraianya tentang demokrasi menjadi lebih tertata dan terstruktur dalam pembentukan peraturan daerah yang keterbukaan dalam pembuatannya oleh pemerintah daerah. Ini untuk membuktikan, bahwa demokrasi adalah sebuah proses yang berkelanjutan

⁸⁶ Mochtar Mas'ood, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, cetakan kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm 6.

menuju kesempurnaan dalam kepentingan bersama terwujud keadilan bersama. Awal dari datangnya ide demokrasi menurut Hans Kelsen adalah adanya ide kebebasan yang berada dalam benak manusia. Pertama kali, kosakata “kebebasan” dinilai sebagai sesuatu yang negatif. Pengertian “kebebasan” semula dianggap bebas dari ikatan-ikatan atau ketiadaan terhadap segala ikatan, ketiadaan terhadap segala kewajiban. Namun, hal inilah yang ditolak oleh Hans Kelsen. Pasalnya, ketika manusia berada dalam konstruksi kemasyarakatan, maka ide “kebebasan” tidak bisa lagi dinilai secara sederhana, tidak lagi semata-mata bebas dari ikatan, namun ide “kebebasan” dianalogikan menjadi prinsip penentuan kehendak sendiri dalam konsep kebersamaan dalam mencapai satu tujuan bersama. Inilah yang kemudian menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen mengenai demokrasi⁸⁷

Jaminan pelaksanaan demokrasi yang sesungguhnya adalah hadirnya hukum yang dijadikan dasar pijakan pengembangan demokrasi. Seringkali dinyatakan bahwa antara hukum, demokrasi dan HAM memiliki hubungan yang bersifat piramidal. Hukum menjadi dasar pelaksanaan demokrasi dan demokrasi menjadi alas utama bagi perwujudan dan penghormatan terhadap HAM. Artinya, tidak mungkin terbentuk pemerintahan yang demokratis tanpa adanya hukum, dan tidak mungkin terwujud peraturan dalam kebersamaan keablasan dalam mewujudkan suatu peraturan termasuk peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah tanpa

⁸⁷ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan pertama, Penerbit Nuansa dan penerbit Nusamedia, Bandung, 2006, hlm 404.

kebersamaan dalam tujuan pembuat peraturan yang demokratis⁸⁸.

Menurut Hans Kelsen, salah satu esensi demokrasi terletak pada ada tidaknya sebuah kompromi yang menyatukan perbedaan pendapat untuk menentukan sebuah tatanan bagi landasan sebuah negara. Prinsip kompromi adalah penyelesaian sebuah masalah (konflik) melalui suatu norma yang tidak seluruhnya sesuai dengan kepentingan-kepentingan dari salah satu pihak, tidak juga seluruhnya bertentangan dengan kepentingan-kepentingan pihak lain.⁸⁹ Dengan adanya kecenderungan seperti itu, demokrasi merupakan suatu pendekatan ke arah cita-cita penentuan kehendak sendiri secara sempurna. Sejalan dengan hal tersebut, pembahasan yang terjadi di antara mayoritas dan minoritas terus menerus dilakukan agar terjadi sebuah kesepakatan bersama dan menjadi pegangan bagi masyarakat dalam melakukan kegiatannya. Dari semua yang ditawarkan oleh Hans Kelsen, bahwa kompromi menjadi sebuah syarat utama dalam penentuan apakah sebuah negara menganut prinsip demokrasi ataukah tidak sama sekali. Tentu saja, dalam prinsip demokrasi sangat bergantung pada budaya, dan adat istiadat setempat. Hal itu disadari betul oleh Hans Kelsen, oleh karenanya ia menuturkan bahwa prinsip demokrasi sebuah negara tidak bisa dijadikan patokan bagi negara lain. Tergantung pada banyak aspek dan keberadaan lingkungan yang melingkupinya. Dewasa ini, banyak sekali varian.

⁸⁸ Suteki, Biarkan Hak Kebebasan Berpendapat itu Mengalir, Makalah pada Diskusi Publik di FH UII- Yogyakarta, tanggal 26 Juli 2011. hlm 3

⁸⁹ Ibid

Disamping teori hukum murni yang mengemukakan bahwa “hukum itu harus dibersihkan dari anasir-anasir yang tidak yuridis, seperti etis, sosiologis, politis dan sebagainya di atas, Hans Kelsen juga mengembangkan teori *Stufenbau des Recht* (Teori Peningkatan Hukum). Menurut teori Peningkatan Hukum sistem hukum itu pada hakikatnya bersifat hierarkis, dimana suatu ketentuan hukum tertentu akan bersumber pada ketentuan hukum lainnya yang lebih tinggi, artinya suatu peraturan tidak bisa di terima atau cacat hukum bila bertentangan dengan hukum aturan yang lebih tinggi darinya, hal ini tidak akan terwujudnya demokrasi dalam pembuatan peraturan yang ada akan menimbulkan konflik dalam pelaksanaannya.⁹⁰

Hans Kelsen Hukum sebagai hasil budaya manusia yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan manusia atas kehidupan yang tentram dan tertib tentunya tidak dapat dilepaskan dari pengaruh-pengaruh bidang lain di luar hukum. Tiap kaidah hukum positif pada hakikatnya merupakan hasil penilaian manusia terhadap perilaku manusia yang mendapat kejayaan sebagai suatu kebiasaan yang telah diterima dan disepakati untuk mengatur kehidupan manusia itu sendiri. Dengan kata lain, hukum merupakan produk yang komprehensif sehingga dapat dipandang sebagai gejala budaya, gejala sejarah, gejala politik, disamping sebagai gejala sosial.

Demokrasi menempati posisi vital berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam suatu negara. Pada umumnya berdasarkan konsep dan prinsip *trias*

⁹⁰ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Dasar Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, alih bahasa dari Somardi, Rimdi Press, 1995, hlm. 183.

politica dengan kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat, dan harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Prinsip *trias politica* menjadi sangat penting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan yang terjadi sebaliknya seringkali yang muncul adalah kekuasaan absolut pemerintah yang menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Demokrasi adalah konsep yang besar dan umum, oleh karenanya, seringkali upaya untuk mengukur demokrasi pasti akan dihadapkan pada perdebatan mengenai aspek-aspek mana yang paling penting dari demokrasi yang harus diukur. Terkait hal tersebut maka konsep demokrasi harus dijelaskan secara rinci hirarki dari mulai aspek, variabel dan indikator. Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) tahun 2009 mencatat ada 3 (tiga) aspek, indikator. Rincian tersebut adalah sebagai berikut⁹¹:

1. Aspek Kebebasan Sipil (*civil liberties*)
 - a. Kebebasan berkumpul dan berserikat
 - b. Kebebasan berpendapat
 - c. Kebebasan berkeyakinan
 - d. Kebebasan dari diskriminasi
2. Aspek Hak-Hak Politik (*political rights*)
 - a. Hak memilih dan dipilih
 - b. Partisipasi politik dalam pengambilan keputusan dan pengawasan
3. Aspek Lembaga-Lembaga Demokrasi (*institutions of democracy*)

⁹¹ Maswadi Rauf.dkk, Menakar Demokrasi di Indonesia, Indeks Demokrasi Indonesia 2009. UNDP-Indonesia: Jakarta. 2011. hlm 104-105

- a. Pemilu yang bebas dan adil
- b. Peran DPRD
- c. Peran partai politik
- d. Peran birokrasi Pemerintah Daerah
- e. Peran Peradilan yang independen.

Pembentukan Peraturan Daerah di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 18 bahwa.⁹²

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.
- b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan Pusat.

⁹² Ketetapan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia tentang Pemerintahan daerah.

- f. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melak pembantuan

Berdasarkan Pasal 57 UU No. 23 Tahun 2014 penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/ kota terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas pembentukan Peraturan Daerah yang diatur pada Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014, yang terdiri atas asas: kepastian hukum; tertib penyelenggara negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; efektivitas; dan keadilan. Berdasarkan Penjelasan Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014, bahwa asas umum penyelenggaraan negara dalam ketentuan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih.

Peraturan daerah sebagai produk peraturan pelaksana dari Undang-Undang dalam pembentukannya harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Menurut Bagir Manan Untuk membuat sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, harus berlandaskan pada 3 (tiga) unsur yaitu: dasar filosofis, sosiologis dan yuridis⁹³:

- a. Landasan filosofis, adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi Negara;
- b. Landasan sosiologis, adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau keadaan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa

⁹³ Bagir Manan, 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, hlm 12-13

- kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat; dan
- c. Landasan yuridis, adalah landasan yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, tata cara atau prosedur tertentu, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kemudian Bagir Manan menambahkan bahwa syarat-syarat agar suatu peraturan perundang-undangan itu dinyatakan baik adalah:

1. Ketepatan dalam struktur, pertimbangan, dasar hukum, bahasa, pemakaian
2. Huruf dan tanda baca yang benar; kesesuaian antara isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis; dan
3. Peraturan perundang-undangan itu dapat dilaksanakan (applicable) dan menjamin kepastian.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya UU No. 12 Tahun 2011), telah menjadikan dasar yang sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena hal itu akan menunjukkan: (i) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan; (ii) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama bila diperintahkan peraturan tingkat lebih tinggi atau sederajat; (iii) Keharusan mengikuti tata cara tertentu; dan (iv)

Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya⁹⁴

Hans Kelsen sebagaimana, mengemukakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*). Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*.⁹⁵

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma

⁹⁴ Muhammad Suharjono, 'Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah', (2014) 10 Jurnal Ilmu Hukum 21 – 37.

⁹⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto. 2010. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius. Hlm 41

dasar itu berubah akan menjadi rusak sistem norma yang ada di bawahnya.⁹⁶

Dalam membentuk Peraturan Daerah sejatinya harus berdasarkan pada asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Ketentuan tersebut termuat dalam Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- d. Dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;

⁹⁶ Ibid

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan ber- negara;
- f. Kejelasan rumusan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang- undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- g. Transparan dan terbuka adalah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka, dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Mengingat peraturan daerah adalah merupakan produk politik, maka faktor politik dapat berpengaruh terhadap substansi peraturan daerah sebagai produk hukum. Sebagaimana dikatakan M. Solly Lubis, bahwa proses pembentukan hukum dalam melahirkan hukum positif (*in abstracto*) akan selalu dipengaruhi oleh konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses tersebut.⁹⁷ Oleh karena itu, perlu

⁹⁷ M. Solly Lubis, 1989, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*. Mandar Maju, Bandung, hlm. 64.

dipertimbangkan produk politis tersebut jangan sampai menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

Maka menjadi sangat penting melakukan upaya peningkatan pemahaman mengenai perancangan pembentukan peraturan daerah di kalangan lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah. Selain itu, juga untuk menghasilkan produk hukum yang baik berdasarkan aturan yang ada sehingga tidak ada Peraturan Daerah yang dibatalkan karena tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Berdasarkan pendapat di atas, maka untuk meminimalisir peraturan daerah yang materi muatannya tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun antar peraturan yang sederajat perlu adanya keikutsertaan tenaga perancang perundang-undangan dalam pembentukan Perda. Hal ini bertujuan untuk meminimalisir lahirnya Perda yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang pada akhirnya akan dibatalkan oleh pemerintah pusat.

Oleh karena itu disini penulis memberikan suatu penjelasan mengenai pembuatan peraturan daerah yang demokrasi di buat kepala daerah hal yang perlu diperhatikan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang harus bertahap-tahap mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang

pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1). Maka disini penulis akan menjelaskan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah atau Peraturan Daerah melalui tahapan-tahapan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan antara lain:

1) Perencanaan.

Perencanaan merupakan instrumen perencanaan penyusunan Undang-Undang yang menunjukkan skala prioritas dalam program pembentukan Undang-Undang yang dibentuk oleh Pemerintah dan DPR. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Pemerintah DPR, atau DPD kepada DPR disusun berdasarkan prolegnas, dalam hal tertentu DPR dan Presiden dapat mengajukan RUU di luar prolegnas dalam hal untuk mengatasi keadaan luar biasa, konflik, bencana alam dan sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis diatur dalam pasal 39. UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Di dalam Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi. Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dalam pasal 34 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD Provinsi. Kriteria skala prioritas penyusunan daftar rancangan peraturan daerah dalam Prolegda didasarkan pada diatur dalam pasal 35 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.:

- 1) Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 2) Rencana pembangunan daerah;
- 3) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- 4) Aspirasi masyarakat daerah.

2) Penyusunan.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik diatur dalam pasal 56 ayat 2 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;

- b. Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
- c. Perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya sebatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. diatur dalam pasal 56 ayat 3 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kemudian setelah disusun rencana peraturan daerah yang akan dibuat maka dimasuk dalam suatu naskah yang akan dibahas keberadaan naskah yang nantinya menjadi draf perundang-undangan, Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik diatur dalam pasal 57 ayat 1 Naskah UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. (Pasal 1 angka 11). Setiap Rancangan Peraturan Daerah (Provinsi/ Kabupaten/Kota) harus disertai dengan Naskah Akademis.

3) Pembahasan.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan, yang dilakukan dalam rapat: komisi, panitia, alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, dan paripurna. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Ranperda diatur dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Ketentuan mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah diatur dengan Peraturan DPRD diatur dalam pasal 75 dan 76 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

4) Pengesahan atau Penetapan.

Pengesahan adalah langkah terakhir dalam pembuatan Perda baru, sekaligus menjadi langkah pertama dalam melaksanakan perda tersebut. Salah satu faktor penting keberhasilan pelaksanaan sebuah Perda baru adalah masa transisi nya. Masa transisi ini terkait erat dengan tanggal mulai diperlakukannya Perda baru. Sebuah Perda baru tidak harus segera diberlakukan setelah disahkan. Sebaiknya ada tenggang waktu antara disahkannya sebuah Perda dengan tanggal mulai diberlakukannya. Hal ini

dimaksudkan agar lembaga/instansi pemerintah terkait dan masyarakat dapat melakukan persiapan-persiapan yang memadai untuk pelaksanaan secara efektif. Persiapan pelaksanaan meliputi pembentukan kesadaran masyarakat tentang ketentuan-ketentuan hukum yang baru, serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi instansi pelaksana dan aparat penegak hukum mengenai ketentuan-ketentuan spesifik dari Perda yang baru tersebut, lalu penyebarluasan Prolegda, Ranperda, dan Perda dilakukan oleh pemerintahan daerah dan DPRD.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Ranperda tersebut dilakukan paling lama 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Ranperda tersebut ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menjadi Peraturan Daerah dengan membubuhkan tanda tangan dan dalam jangka waktu paling lama 30 hari sejak Ranperda disetujui bersama. Pasal 78 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam jangka waktu 30 hari Kepala Daerah tidak menandatangani Ranperda yang sudah disetujui bersama, maka Ranperda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan. Hal ini telah diatur dalam pasal 79 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 79

1. Dimaksud dalam Pasal 78 ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.
2. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.
3. Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
4. Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah.

5) Pengundangan.

Peraturan Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) diundangkan dalam Lembaran Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Pengundangan Peraturan daerah dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris daerah.

Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Hal ini diatur dalam pasal 86 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 86

1. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
2. Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah.
3. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

6) Penyebarluasan.

Penyebarluasan telah diatur dalam pasal 88, 89, 90 dan 91 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mana penyebarluasan dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah

Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.

Dari uraian diatas mengenai pembuatan peraturan daerah secara demokrasi yang sebagai pedoman kepala daerah dalam membuat peraturan daerah dari sisi tinjauan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Secara moral setiap perancang peraturan perundang-undangan memiliki tanggung jawab dalam proses pembuatannya atas terjadinya Peraturan daerah yang baru dalam pelaksanaannya, bila terjadi kesalahan dalam proses pembuatannya yang tidak sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan keinginan masyarakat maka terjadi pembatalan Perda, baik pembatalan yang dilakukan pemerintah pusat maupun Mahkamah Agung.

Hal ini disebabkan tugas dan fungsi perancang peraturan perundang-undangan dalam hal keterbukaan dalam Rancangan Perda, kendati tidak ada kewajiban bagi pemerintah daerah untuk mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan Perda. Peran dan fungsi perancang adalah memberikan dukungan keahlian dalam setiap tahapan pembentukan Undang-Undang, mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan, tetapi walaupun mempunyai peran dan fungsi dalam pembentukan Undang-Undang, pembinaan terhadap kinerja dan karier perancang masih terdapat beberapa problematika bila kurang adanya sumber daya manusia yang kurang dalam pemahaman pembuatan peraturan daerah, yang harus segera dipikirkan dan dicarikan solusi terbaik agar perancang menjadi lebih profesional sehingga dapat memberikan kontribusi keahlian yang lebih baik dalam mendukung fungsi legislasi.

Terkait dengan pembagian urusan pemerintah daerah, maka daerah dapat menentukan kebijakan hukum berupa Perda yang menjadi kewenangan daerah. Pembentukan Perda harus mengacu pada Pancasila sebagai wujud cerminan masyarakat Indonesia yang bermacam suku bangsa yang karakteristik dan kekhususan di tiap daerahnya, tanpa mengenyampingkan kearifan lokal nya. Oleh sebab itu, peran perancang peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Perancang peraturan perundang-undangan memiliki tanggung jawab atas terjadinya pembatalan Perda,

maka itu semua aturan pembuatan peraturan daerah berpedoman pada UU No. 12 Tahun 2011. tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lahat No 2/2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Di Tinjau Dari Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dengan telah disahkan dan diundangkan nya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, banyak ketentuan-ketentuan baru yang harus dipahami oleh para pemangku kebijakan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemahaman yang mendalam tentang proses, metode, dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan prasyarat penting untuk menghasilkan produk hukum yang kualitatif, aspiratif dan responsif. Selain itu, Undang-Undang ini juga mengatur secara jelas, rinci mengenai proses, metode dan teknik penyusunan peraturan daerah. Proses penyusunan peraturan daerah menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dilakukan melalui tahap persiapan, perencanaan, perancangan, dan pembahasan rancangan di DPRD.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 39 disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Dalam pasal ini mengisyaratkan bahwa DPRD memiliki peran penting dalam perancangan Peraturan daerah. Program Legisasi Daerah (Prolegda) sebagaimana dimaksud sebelumnya disusun bersama-sama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu 1

(satu) tahun, Prolegda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana dan sistematis sesuai skala prioritas yang ditetapkan.⁹⁸

Hukum tertinggi di sebuah negara adalah produk hukum yang paling mencerminkan kesepakatan dari seluruh rakyat, yaitu konstitusi. Dengan demikian, aturan dasar penyelenggaraan negara yang harus dilaksanakan adalah konstitusi. Bahkan, semua aturan hukum lain yang dibuat melalui mekanisme demokrasi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Hal ini karena aturan hukum yang dibuat dengan mekanisme demokrasi tersebut adalah produk "mayoritas rakyat", sedangkan konstitusi adalah produk "seluruh rakyat". Dengan demikian, dalam konsep negara hukum yang demokratis terkandung makna bahwa demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan substansi hukum itu sendiri ditentukan dengan cara yang demokratis berdasarkan konstitusi. Demokrasi dan nomokrasi menyatukan pendekatan kuantitatif dalam mekanisme demokrasi dan pendekatan logika kebenaran dan keadilan hukum berdasarkan kehendak seluruh rakyat yang tertuang dalam konstitusi.⁹⁹

Untuk melaksanakan Peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala

⁹⁸ Muhammad Suharjono, Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah Jurnal Ilmu Hukum Februari 2014, Vol. 10, No. 19 Jawa Timur hlm. 21-22.

⁹⁹ Martha Pigome Implementasi Prinsip Demokrasi Dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945 Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 No. 2 Mei 2011 hlm 336.

Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah¹⁰⁰. Dalam konteks ini yang dimaksudkan dengan bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang mengakibatkan terganggunya kerukunan warga, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketertiban /ketentraman masyarakat serta kebijakan/Peraturan Daerah yang bersifat diskriminatif serta berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Untuk mewujudkan Negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundang-undangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

Penulis akan menganalisis bagaimana proses pembentukan Peraturan daerah Lahat No 2/2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah berdasarkan Di Tinjau Dari Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya. Lahirnya Peraturan daerah Lahat No 2/2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah berdasarkan atau di singkat menjadi RPJMD.

Lahirnya Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan pembangunan daerah dan keuangan daerah, serta program perangkat daerah dan lintas perangkat daerah yang disertai kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk

¹⁰⁰ Van Der Tak/Syamsudin, Aziz. 2011. Proses dan Teknik Perundang-Undangannya, Jakarta Sinar Grafika, hlm 13

jangka waktu 5 (lima) tahun serta disusun dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik. Hal ini di sampaikan oleh Ketua Komisi III DPRD Lahat, sekaligus sebagai ketua Penelaah dan penilaian Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Drs. H. Ghozali Hanan, MM, menurut beliau:

“Dalam Pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang di usulkan oleh Bupati dan Wakil bupati Lahat yang terpilih yang merupakan implementasi dari VISI dan Misi mereka, yang kemudian harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik, usulan RPJMD harus disampaikan ke DPRD setelah pelantikan”¹⁰¹.

Selain itu juga penulis, melakukan wawancara dengan kepala subbagian umum Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah, disingkat Bappeda, untuk perkuat data mengenai usulan pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), menurutnya :

“Tahun 2018 merupakan tahun terakhir periode pembangunan Kabupaten Lahat tahun 2013-2018 dan dimulainya pembangunan Kabupaten Lahat tahun 2019-2023 sejak dilantiknya Bupati Lahat Cik Ujang, SH dan Wakil Bupati Lahat H. Haryanto, SE, MM pada tanggal 9 Desember 2018. Oleh sebab itu,

¹⁰¹ Wawancara dilakukan di rumah Ketua DPRD Lahat komisi III. Pada hari Selasa tgl 26 Juli 2022 jam. 19.30 Wib

Pemerintah Kabupaten Lahat Harus menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023. Untuk mewujudkan dari VISI dan MISI mereka, rencana ini harus di sampaikan di sidang DPRPD Lahat”¹⁰².

Gambar 4.1
Kegiatan setelah menyampaikan VISI dan MISI
Bupati dan Wakil Bupati Lahat yang akan di
implementasikan dalam RPJMD 2019-2023



Sumber Bappeda Lahat 2018

Dari hasil wawancara diatas, dapat di perjelas bawa dalam pembuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), merupakan Implementasi dari VISI dan MISI Bupati Lahat Cik Ujang, SH dan Wakil Bupati Lahat H.

¹⁰² Wawancara Ruangan Kepala Subbagian Umum Bappeda Lahat. Pada hari Rabu tgl 27 Juli 2022 jam. 09.00 Wib

Haryanto, SE, MM yang di lantik oleh Gubernur Sumatera Selatan H. Herman Deru pada tanggal 9 Desember 2018 Griya Agung. Adapun VISI dan MISI Bupati Lahat Cik Ujang, SH dan Wakil Bupati Lahat H. Haryanto, SE, MM, ada dua bagian Visi dan Misi nya antara lain sebagai berikut :

1). Visi dan Misi Umum Pemerintahan Kabupaten Lahat

Visi dan Misi Pemerintah Kabupaten Lahat

VISI

” Mewujudkan Masyarakat Kabupaten Lahat yang Berakhlaq, Mandiri, Berkeadilan, Makmur Serta Sejahtera serta Terselenggaranya Pembangunan yang Berbasis Pemerataan Berkelanjutan “

MISI

1. Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Inovatif
2. Meningkatkan Pembangunan Infrastruktur Publik Berbasis Pada Pemerataan Wilayah Yang Memadai dan Efektif.
3. Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Manusia Yang Berakhlaq, Sehat, Cerdas, Terampil dan Berkepribadian Luhur
4. Menumbuhkembangkan Perekonomian Rakyat menuju Kedaulatan Sumber Daya Alam yang Tersedia
5. Memperkokoh Kerukunan Kehidupan Beragama dan Budaya yang Lestari

2). **Visi dan Misi yang berhubungan dengan kepegawaian serta Sumber Daya Manusia**

Visi Dan Misi

Badan Kepegawaian dan Pengembangan
Sumber Daya Manusia Kabupaten Lahat

VISI :

“Terwujudnya Aparatur Pemerintah Yang Apik”
(A : Amanah; P : Profesional, I : Integritas, K :
Komitmen)

Makna :

Pertama : ”Amanah” mempunyai makna bahwa Organisasi Badan Kepegawaian Daerah dan Diklat Kabupaten Lahat berisikan aparat yang memiliki kemampuan menjaga dan menjalankan amanah yang telah dibebankan kepada aparat.

Kedua : “Profesional” mempunyai makna bahwa Organisasi Badan Kepegawaian Daerah dan Diklat Kabupaten Lahat memiliki pengetahuan, kemampuan dan kecakapan yang memadai, kompeten serta memiliki kehandalan di bidangnya dalam mengelola atau mengurus pegawai mulai dari perencanaan pegawai, mengorganisasikan, menggerakkan, mengontrol serta mengevaluasi pegawai agar dapat memberikan kontribusi sebesar besarnya kepada organisasi.

Ketiga : “Integritas: mempunyai makna bahwa organisasi Badan Kepegawaian Daerah dan Diklat Kabupaten Lahat harus mampu membentuk sumberdaya manusia yang memiliki integritas, dedikasi dan loyalitas yang tinggi terhadap pekerjaan, lembaga dan pimpinan, bekerja sesuai dengan sistem dan aturan/ ketentuan yang berlaku, melaksanakan tugas dengan penuh kesungguhan mampu menyelesaikan pekerjaan

dengan efektif, efisien, ekonomis dan hasilnya dapat dipertanggung-jawabkan, menjadi panutan dilingkungannya, berbudi pekerti luhur dan memiliki moral yang baik. *Keempat* : “Komitmen” mempunyai makna bahwa Organisasi Badan Kepegawaian Daerah dan Diklat Kabupaten Lahat mempunyai komitmen yang kuat dari semua pihak, mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian kegiatan

MISI :

1. Terwujudnya pelayanan prima kepada pegawai dan masyarakat;
2. Peningkatan kualitas aparatur pemerintah yang berkelanjutan

Dari Visi dan Misi dari Bupati Lahat Cik Ujang, SH dan Wakil Bupati Lahat H. Haryanto, SE, MM ini lah yang menjadi bahan utama yang akan di kembangkan dalam pembuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Menurut kepala subbagian umum Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah. adalah :

“Tahap pembuatan pembuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), pertama kali adanya usulan dari Bupati dan Wakil Bupati Lahat ke Bappeda untuk merumuskan dan menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang sesuai dengan Visi dan Misi Bupati, berikutnya Bappeda akan membuat tim untuk membuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, setelah selesai maka akan minta diperiksa oleh tim bagian hukum pemerintahan Lahat, setelah nanti selesai diperiksa oleh bagian hukum, bila ada revisi maka akan ada perbaikan, bila semua sudah selesai maka

akan serahkan ke DPRD Lahat untuk pengesahan Peraturan Daerah”¹⁰³.

Kemudian menurut kepala subbagian umum Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah Dalam Pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), memiliki suatu tujuan yang diharapkan oleh pemerintah Lahat, Adapun tujuan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023 sebagai berikut¹⁰⁴

1. Mendukung terwujudnya visi dan misi RPJPD Kabupaten Lahat Tahun 2005-2025 dalam mempercepat pembangunan Kabupaten Lahat dengan fokus pada peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat;
2. Menyediakan suatu acuan resmi bagi seluruh para pihak yang akan memerlukan panduan dalam rangka keselerasan dan keberlanjutan perencanaan pembangunan di Kabupaten Lahat
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi dokumen Rancangan RPJMD dengan dokumen perencanaan pembangunan lainnya, baik secara vertikal maupun horisontal;
4. Mengidentifikasi permasalahan dan isu-isu pembangunan serta kebijakan perencanaan pembangunan daerah, sehingga benar- benar bisa berorientasi pada pencapaian kinerja yang didasari oleh analisis data-data yang terkini dan akurat;

¹⁰³ Wawancara Ruangan Kepala Subbagian Umum Bappeda Lahat. Pada hari Rabu tgl 27 Juli 2022 jam. 09.00 Wib

¹⁰⁴ Wawancara Ruangan Kepala Subbagian Umum Bappeda Lahat. Pada hari Rabu tgl 27 Juli 2022 jam. 09.00 Wib

5. Melakukan analisis kebijakan perencanaan pembangunan daerah, untuk dapat merumuskan arah kebijakan dan perencanaan pembangunan daerah yang menjamin tercapai pemanfaatan potensi daerah secara optimal

Hal ini sesuai dengan tugas dan fungsi dari Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah Lahat, yang mana Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Lahat merupakan Unsur Pemerintahan Fungsi Penunjang Bidang Perencanaan dipimpin oleh seorang kepala yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah, yang mempunyai tugas pokok membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintah Kabupaten Lahat di Bidang Perencanaan Pembangunan Daerah. Dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, Bappeda Kabupaten Lahat dituntut untuk memiliki cara pandang yang antisipatif dan inovatif mengenai masa depan yang diinginkannya bertolak dari eksistensi kelembagaan Bappeda dan permasalahan perencanaan pembangunan kabupaten yang menjadi bidang garapannya. Bappeda Kabupaten Lahat mengembangkan dan mengkristalisasikan keinginan aparatur dan bidang dalam menterjemahkan masing-masing tugasnya serangkaian pembahasan, pemahaman, dan perenungan tentang harapan dan eksistensi lembaga Bappeda.

Dalam melaksanakan tugasnya, Bappeda Kabupaten Lahat mempunyai fungsi sebagai berikut:

- Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang merupakan dokumen Rencana

Pembangunan Lima Tahunan Daerah dan Dua Puluh Tahunan Daerah Kabupaten Lahat;

- Penyusunan program-program tahunan sebagai pelaksanaan rencana-rencana tersebut pada huruf a yang dibiayai oleh daerah ataupun yang diusulkan kepada Pemerintah Propinsi untuk dimasukkan ke dalam program Daerah Propinsi dan atau yang diusulkan kepada pemerintah pusat untuk dimasukkan ke dalam Program Tahunan Nasional;
- Perumusan kebijaksanaan teknis dalam lingkup Perencanaan Pembangunan Daerah;
- Pelaksanaan koordinasi perencanaan diantara dinas-dinas daerah, badan-badan daerah, instansi-instansi vertikal, kecamatan-kecamatan, dan satuan organisasi lain dalam lingkungan Pemerintah Kabupaten Lahat;
- Pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintah Kabupaten Lahat;
- Pelaksanaan koordinasi dan atau mengadakan penelitian untuk kepentingan perencanaan pembangunan di daerah;
- Pelaksanaan kegiatan persiapan dan mengikuti perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan di daerah untuk penyempurnaan rencana lebih lanjut;
- Monitoring pelaksanaan pembangunan di daerah;
- Pelaksanaan kegiatan lain dalam rangka perencanaan sesuai dengan petunjuk Bupati¹⁰⁵.

Penulis juga mendapatkan hasil wawancara dengan kepala Kepala Bagian Tata usaha pemerintahan Lahat yang menyampaikan tahap pembuatan pembuatan

¹⁰⁵ <https://www.lahatkab.go.id/badan/> diakses pada hari Rabu tgl 3 Agustus 2022 jam 10 Wib

pembuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), menurutnya adalah sebagai berikut:

“Pertama sekali dalam pembuatan pembuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), pertama kali adanya usulan dari Bupati dan Wakil Bupati Lahat ke Bappeda untuk merumuskan dan menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tetapi ada beberapa hal yang diperhatikan oleh Bappeda dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah antara lain: (1) memasukkan skenario pembangunan daerah yang berbasis berkelanjutan berdasarkan visi dan misi kepala daerah terpilih, serta hasil Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) yang menggunakan analisis pembangunan berkelanjutan, yaitu dengan memasukkan 15 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan sesuai dengan batas kewenangan Kabupaten Lahat dari 17 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2017 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2018; (2) memasukkan kebijakan umum pembangunan berkelanjutan sebagai bagian dari fokus pembangunan daerah”¹⁰⁶

¹⁰⁶ Wawancara Ruang Kepala bagian Tata Usaha pemerintah Lahat. Pada hari Rabu tgl 27 Juli 2022 jam. 11.30 Wib

Gambar 4.2
Wawancara dengan Kepala Subbagian Umum
Bappeda Lahat



Sumber di olah Penulis 2022

Membuat suatu kebijakan dalam membuat Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam UU nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan kebijakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Melalui perspektif politik hukum dipandang sebagai produk atau output dari proses politik atau hasil pertimbangan dan perumusan kebijakan publik. Namun disamping hukum sebagai produk pertimbangan politik, terdapat politik hukum yang merupakan garis atau dasar kebijakan untuk menentukan hukum yang seharusnya berlaku dalam negara. Di negara demokrasi, masukan (inputs) yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum bersumber dari dan merupakan aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang kemudian diproses sehingga muncul sebagai outputs dalam bentuk peraturan hukum. Sebagaimana kita ketahui bahwa produk-produk hukum di Indonesia merupakan produk politik. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Begitupula Presiden, berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maupun DPRD di daerah maupun kota¹⁰⁷.

Penulis pun mencari informasi dalam pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), proses selanjutnya, hal ini untuk mengetahui dalam pembuatannya apa sesuai dengan kaedah yang di tetapkan dalam UU nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, hasil wawancara kembali dengan kepala subbagian umum Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah, menurutnya :

“Dalam pembuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), kami dibentuk panitia kecil dalam merumuskan isi dari setiap

¹⁰⁷ Lihat Pasal 20 ayat (1) dan (2) Batang Tubuh UUD 1945

pasal yang kami masuk kan dalam RPJMD yang utama harus ada muatan VISI dan MISI Pak Bupati dan wakil bupati, sumber daya manusia yang merancang ini memiliki latar belang keilmuan terdiri, bidang hukum, ekonomi, sosial budaya, Agama dan Politik serta kebijakan Publik, setelah naskah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) selesai di buat maka kita serahkan ke bagian Hukum, bila ada perbaikan dari bagian Hukum pemerintahan Lahat, maka akan segera di perbaiki, setelah dianggap baik dari bidang Hukum maka akan di teruskan dalam pembuatan kajian akademik mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), yang akan di nilai oleh lembaga akademik yang ditunjuk oleh bupati Lahat¹⁰⁸.

Apa yang di sampaikan oleh kepala subbagian umum Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah, dipertegas lagi oleh Kepala Bagian Tata Usaha pemerintahan Lahat yang menyampikan mengenai proses Pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah sebagai berikut:

“Terkait dengan pembentukan kebijakan daerah dalam membuat peraturan daerah salah satunya dalam proses Pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD ada beberapa proses pentahapan pembentukan sampai menjadi suatu peraturan daerah. Proses pembentukan tersebut pada dasarnya dimulai dari proses perencanaan, perancangan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, penyebarluasan dan

¹⁰⁸ Wawancara Ruangan Kepala subbagian Umum Bappeda Lahat. Pada hari Rabu tgl 27 Juli 2022 jam. 09.00 Wib

evaluasi. Tapi paling utama adalah adanya Isi materi yang tidak lepas dari Visi dan Misi Bupati dan wakil bupati bertujuan untuk meningkatkan pembangunan dan perekonomian daerah yang ada ikut serta masyarakat dalam hal ini sumber daya manusia yang di butuhkan sesuai keilmuan mereka yang dibutuhkan dalam proses pembuat peraturan daerah. Dan juga melakukan ujian naskah akedemik secara yuridis, proses pembentukan tersebut harus sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khusus mengatur Partisipasi Masyarakat”¹⁰⁹

Gambar 4.3
Wawancara dengan Kabag Tata Usaha
Pemerintahan Lahat



Sumber di olah Penulis 2022

¹⁰⁹ Wawancara Ruangan Kepala bagian Tata Usaha pemerintah Lahat. Pada hari Rabu tgl 27 Juli 2022 jam. 11.30 Wib

Hal ini juga disampaikan Bupati Lahat Cik Ujang, SH pada sidang DPRD Lahat pada tanggal 12 Desember 2018. Dalam sambutannya Bupati menerangkan rancangan peraturan daerah rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) 2018-2023 “Insya Allah kita semua akan diberikan kemudahan dan keteguhan hati untuk menjaga komitmen bersama dalam rencana pembangunan daerah Kabupaten Lahat 2018-2023”, tegasnya Dalam mencapai visi dan misi tersebut. Menciptakan pemerintahan yang bersih dan inovatif, program kerjanya yaitu :

1. Meningkatkan kualitas aparatur pemerintah di semua bidang.
2. Membangun pelayanan publik secara terpadu cepat dan mudah.
3. Mengutamakan kepentingan publik, oleh pelayanan publik dengan pelayanan birokrasi yang berbasis teknologi informasi.
4. Memfasilitasi forum koordinasi pimpinan daerah tingkat kabupaten.
5. Membangun hubungan harmonis pemerintah dengan seluruh kepala daerah dan masyarakat.
6. Mendorong masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintahan dalam rangka pencegahan terhadap tindak korupsi dan tindakan penyelewengan guna menciptakan pemerintahan yang baik.
7. Menempatkan posisi semua stakeholder di Kabupaten Lahat dalam satu kepentingan membangun Kabupaten Lahat seutuhnya.
8. Meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan, pelayanan pencatatan sipil dan kualitas data kependudukan.
9. Meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran serta pengendalian evaluasi

pembangunan secara transparan, akuntabel, dan terintegrasi.

10. Penyediaan data dan informasi pada semua bidang secara comprehensive.
11. Melakukan kunjungan ke semua daerah secara berkala untuk penyerapan aspirasi dan mendorong ke unggulan potensi masyarakat.
12. Melibatkan unsur LSM /ormas dalam pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah.
13. Menjadikan lembaga pers dan media masa sebagai mitra dalam pembangunan daerah.
14. Menjamin Akses Kesehatan Masyarakat Kabupaten Lahat terutama bagi masyarakat miskin.
15. Membangun perilaku masyarakat Hidup bersih dan sehat secara Partisipatif.

Kemudian Pak Bupati juga menyampaikan untuk Meningkatkan kualitas pelayanan Pendidikan dan menjamin akses masyarakat terhadap Pendidikan berkualitas yang murah mulai tingkat PAUD (Pendidikan Anak Usia Dini), Taman Kanak-kanak, SD Sederajat dan SMP Sederajat berharap kepada semua pihak komponen masyarakat Kabupaten Lahat untuk memohon dukungan sekaligus dan kerjasama yang baik. Begitu juga hubungan antara Eksekutif dan Legislatif guna mencapai perjuangan pembangunan Kabupaten Lahat dalam mewujudkan masyarakat Kabupaten Lahat yang, Berakhlak, Mandiri, Berkeadilan, Makmur dan Sejahtera serta terselenggaranya pembangunan yang berbasis pemerataan berkelanjutan. Semoga Allah SWT, senantiasa melindungi dan membersihkan usaha kita semua.

Menurut Kepala Bagian Tata Usaha pemerintahan Lahat Dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019–2023, beberapa peraturan yang digunakan sebagai rujukan yaitu¹¹⁰:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II dan Kotapraja di Sumatera Selatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1821);
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700);
5. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9

¹¹⁰ Wawancara Ruangan Kepala bagian Tata Usaha pemerintah Lahat. Pada hari Rabu tgl 27 Juli 2022 jam. 11.300Wib

Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

7. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4833) sebagaimana telah diubah dengan Pemerintah Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6042);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 228, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5941);
10. Pemerintah Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6178);

11. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 3);
12. Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 136);
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1312);
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pembuatan dan Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 459);
15. Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2007 Nomor 17);
16. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2013-2018 (Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014 Nomor 9);

17. Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2016-2036 (Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2016 Nomor 11);
18. Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Lahat Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Kabupaten Lahat Tahun 2008 Nomor 14);
19. Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lahat Tahun 2012-2032 (Lembaran Daerah Kabupaten Lahat Tahun 2012 Nomor 03);
20. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Lahat Tahun 2013–2018 (Lembaran Daerah Kabupaten Lahat Tahun 2014 Nomor 9).

Kemudian ditambahkan lagi oleh Ketua Komisi III DPRD Lahat Bapak Drs. H. Ghozali Hanan, MM konsep dalam penyusunan dan isi materi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, menurutnya ;

“Dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023, Pemerintah Kabupaten Lahat mengimplementasikan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pembuatan dan Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Pemerintah Kabupaten Lahat memasukan Kebijakan Rencana dan/atau Program

Pembangunan Berkelanjutan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) serta memastikan materi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) termasuk program utama RTRW sebagai bagian dari program pembangunan daerah dan program Perangkat Daerah sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 050/6255/Bangda tanggal 11 Oktober 2018 tentang Pengintegrasian RTRW ke dalam RPJMD”¹¹¹.

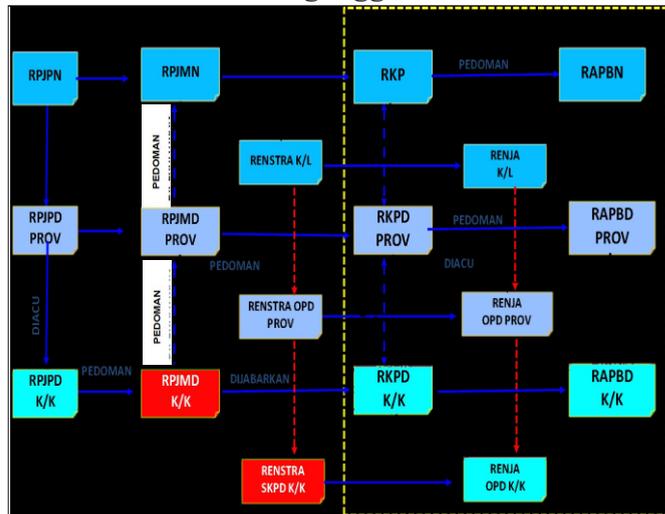
Di perjelas lagi oleh Ketua Komisi III DPRD Lahat Bapak Drs. H. Ghozali Hanan, MM merupakan acuan bagi penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang berjangka 20 tahun selain itu juga dalam pembuat aturan daerah tersebut harus juga melihat aturan yang telah di tetap kan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan, adapun penjelasannya sebagai berikut :

“Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang berjangka 20 tahun merupakan acuan bagi penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD). Demikian juga halnya dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang berjangka waktu 5 (lima) tahun dan Rencana Kerja Pembangunan (RKP) yang berjangka waktu 1 (satu) tahun, masing- masing menjadi fokus sinergi dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana

¹¹¹ Wawancara dilakukan di rumah Ketua DPRD Lahat komisi III. Pada hari Selasa tgl 26 Juli 2022 jam.19.30 Wib

Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan acuan bagi Perangkat Daerah dalam melakukan penyusunan Rencana Strategis Perangkat Daerah (Renstra-PD). Renstra-PD merupakan rencana kerja lima tahunan yang menjabarkan perencanaan kerja tahunan Perangkat Daerah dalam rangka pencapaian visi, misi dan tujuan pembangunan lima tahunan sebagaimana termuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Rencana Kerja Tahunan Perangkat Daerah disusun dalam bentuk Rencana Kerja (Renja-PD). Selanjutnya Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan pedoman penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).¹¹²”

Gambar 4.4 Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran



¹¹² Wawancara dilakukan di rumah Ketua DPRD Lahat komisi III. Pada hari Selasa tgl 26 Juli 2022 jam. 19.30 Wib

Kemudian Ketua Komisi III DPRD Lahat Bapak Drs. H. Ghozali Hanan, MM, menambahkan lagi informasi ke penulis menurutnya, untuk memperkuat juga isi materi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Pak Bupati Lahat Cik Ujang.SH, yang didampingi oleh Wakilnya H. Haryanto, SE, MM melakukan kegiatan konsultasi publik Rancangan Awal Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), yang mana acara pembukaan konsultasi publik Rancangan Awal Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023 telah dilaksanakan bertempat di Gedung Pertemuan Pemerintah Kabupaten Lahat, Selasa (22/1/2019). Pukul. 08.00 Wib. Kemudian menurut Ketua Komisi III DPRD Lahat yang hadir saat tersebut antara lain para Pimpinan DPRD Kab. Lahat Samarudin. SH, Sekretaris Daerah, Kepala Bappeda Provinsi Sum-Sel, Staf Ahli, Assisten, Ketua TP PKK dan Wakil, Ketua Dharma Wanita Persatuan, Pimpinan Perusahaan PT.MAS, Pimpinan Bank Sum-Sel Babel, Kepala Dinas, Kabag, Tokoh Masyarakat dan para Camat. Pelaksana Kegiatan Bappeda Kabupaten Lahat. Kegiatan Konsultasi Publik Penyusunan RPJMD menurut Ketua Komisi III DPRD Lahat merupakan Tahapan Mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan jangka menengah daerah agar menghasilkan perencanaan pembangunan daerah yang partisipatif, aspiratif, dan terpadu. “Forum konsultasi publik ini di maksudkan untuk menjaring aspirasi dari seluruh pemangku kepentingan pada tahap awal, dengan tujuan untuk menghimpun aspirasi atau harapan para pemangku kepentingan terhadap program pembangunan daerah selama 5 (lima) Tahun kedepan,¹¹³.”

¹¹³ Wawancara dilakukan di rumah Ketua DPRD Lahat komisi III. Pada hari Selasa tgl 26 Juli 2022 jam.19.30 Wib

Gambar 4.5
Wawancara dengan Ketua Komisi III DPRD Lahat



Sumber di olah Penulis 2022

Data berikutnya untuk memperkuat informasi yang telah disampaikan oleh Ketua Komisi III DPRD Lahat, Penulis pun melakukan wawancara dengan salah satu Toko Pemuda yang di undang dalam kegiatan konsultasi publik Rancangan Awal Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), yang diadakan oleh Bupati Lahat, Menurut nya adalah sebagai berikut:

” Kegiatan forum konsultasi publik ini diadakan sangatlah baik sehingga masyarakat Lahat seluruhnya dapat mengetahui akan adanya Rancangan Awal Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), sebagai sumber hukum untuk pembangunan Lahat pada jangka pendek maupun jangka panjang selama masa jabatan Pak Bupati Tahun 2018-2023, dengan kegiatan ini juga bisa memberikan kesempatan masyarakat untuk dapat memberikan masukan-masukan yang positif dan konstruktif dalam

pembuatan RPJMD, walaupun isi dari RPJMD merupakan wujud dari Implementasi dari Visi dan Misi Pak Bupati serta Wakil Bupati Lahat”¹¹⁴

Hal ini juga diperjelas oleh Bupati Lahat dalam acara kegiatan konsultasi publik Rancangan Awal Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Bupati Lahat menyampaikan, Sesuai masa jabatan Bupati/Wakil Bupati Lahat Tahun 2018-2023. Untuk itu pada kesempatan yang baik ini, “kami mintak kepada seluruh lapisan masyarakat dan unsur lembaga pada forum konsultasi publik ini dapat memberikan masukan-masukan yang positif dan konstruktif,” sabung Cik Ujang memaparkan. Sementara itu juga Visi dan Misi yang kami pilih dan merumuskan yang sangat makro sehingga harus diturunkan atau di jabarkan lebih lanjut ke dalam tujuan, sasaran, strategi, kebijakan sampai dengan program prioritas hal ini tentu bukan pekerjaan yang mudah tidak bisa dilakukan oleh satu dua orang saja. Perlu sinergi, kolaborasi, diskusi serta proses-proses panjang yang lainnya harus kita lalui, termasuk agenda pada hari ini yaitu Forum Konsultasi Rancangan Awal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023. Kemudian di akhir acara diadakan Penandatanganan Surat Kesepakatan bersama dalam rangka membahas tentang RPJMD Kab. Lahat Tahun 2019-2023 oleh Bupati Lahat didampingi Wakil Bupati Lahat, Ketua DPRD Kab. Lahat, Bappeda Provinsi, Bappeda Kab. Lahat, Tokoh Masyarakat, Kadis Sosial¹¹⁵.

¹¹⁴ Wawancara Dengan Toko Pemuda Lahat. Pada hari Rabu tgl 27 Juli 2022 jam. 11.30 Wib

¹¹⁵ <http://lahatonline.com/174526-bupati-lahat-buka-konsultasi-publik-rpjmd.html> diakses pada hari Kamis tgl 4 Agustus 2022 jam 8.30 Wib

Menurut Penulis apa yang disampaikan oleh Bupati Lahat, Kepala Bagian Tata Usah Pemerintahan Lahat dan Kepala Subbagian Umum Bappeda Lahat, sesuai apa yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan mengenai proses awal serta isi materi dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) 2018-2023. Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagian besar substansi dari Undang-Undang ini berbeda dengan Undang-Undang No.10 Tahun 2004 poin-poin perubahan tersebut antara dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi, antara lain sebagai berikut:

- a. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-Undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
- c. Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- d. Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- e. Pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan

- tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan
- f. Penambahan teknik penyusunan Naskah akademik dalam lampiran I Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.

Gambar 4.6
Penandatanganan Surat Kesepakatan
bersama Bupati Lahat dalam Pembuatan Isi Materi
RPJMD 2018-2023



Sumber BAPPEDA Lahat

Dalam Islam pun telah mengajarkan dalam pembuat suatu Undang-Undang atau peraturan yang isi materinya mengenai kebaikan kedamaian dalam kehidupan masyarakat tidak ada bertentangan di dalam isi atau materi peraturan yang akan dibuat dengan peraturan lainnya, yang telah Allah atur dalam Al-Qur'an Surat Thaha ayat 50 :

قَالَ رَبُّنَا الَّذِي أَعْطَى كُلَّ شَيْءٍ حَلْقَهُ ثُمَّ هَدَى ٥٠

Artinya : Musa berkata: "Tuhan kami ialah (Tuhan) yang telah memberikan kepada tiap-tiap sesuatu bentuk kejadiannya, kemudian memberinya petunjuk.

Ayat tersebut menjelaskan Setiap jenis makhluk memiliki jalur khusus untuk mencapai kesempurnaannya dalam mencapai kebaikan dan tidak ada kesalahan dalam menjalani jalur ciptaan yang telah ditentukan bagi masing-masing jenis makhluk. Serta diperjelas lagi dalam Al-Qur'an surat al-Baqarah pada ayat 213:

كَانَ النَّاسُ أُمَّةً وَاحِدَةً فَبَعَثَ اللَّهُ النَّبِيِّينَ مُبَشِّرِينَ
وَمُنذِرِينَ وَأَنْزَلَ مَعَهُمُ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ لِيَحْكُمَ بَيْنَ
النَّاسِ فِي مَا اختلفُوا فِيهِ وَمَا اختلف فِيهِ إِلَّا الَّذِينَ
أُوتُوهُ مِنْ بَعْدِ مَا جَاءَتْهُمْ الْبَيِّنَاتُ بَعِيًا بَيْنَهُمْ فَهَدَى اللَّهُ
الَّذِينَ ءَامَنُوا لِمَا اختلفُوا فِيهِ مِنَ الْحَقِّ بِإِذْنِهِ وَاللَّهُ
يَهْدِي مَنْ يَشَاءُ إِلَى صِرَاطٍ مُسْتَقِيمٍ ٢١٣

Artinya :Manusia itu adalah umat yang satu. (setelah timbul perselisihan), maka Allah mengutus para nabi, sebagai pemberi peringatan, dan Allah menurunkan bersama mereka Kitab yang benar, untuk memberi keputusan di antara manusia tentang perkara yang mereka perselisihkan. Tidaklah berselisih tentang Kitab itu melainkan orang yang telah didatangkan kepada mereka Kitab, yaitu setelah datang kepada mereka keterangan-keterangan

yang nyata, karena dengki antara mereka sendiri. Maka Allah memberi petunjuk orang-orang yang beriman kepada kebenaran tentang hal yang mereka perselisihkan itu dengan kehendak-Nya. Dan Allah selalu memberi petunjuk orang yang dikehendaki-Nya kepada jalan yang lurus.

Surat al-Baqarah pada ayat 213 ini mengisyaratkan satu kenyataan bahwa satu dari alasan pengutusan para nabi adalah menyelesaikan perselisihan di antara manusia dengan Undang-Undang Ilahi. Dengan demikian, Allah SWT tidak membiarkan begitu saja kebutuhan manusia akan hidayah dan Undang-Undang. Dalam banyak ayat al-Quran, Allah Swt telah menyinggung hakikat ini bahwa Kami telah menunjukkan jalan hidayah kepada manusia. Al-Quran sendiri merupakan kitab Undang-Undang langit terakhir dan wahyu Ilahi yang menjadi metode terbaik dalam mendapatkan hidayah. Jelas Islam memperbolehkan pemerintah maupun manusia untuk membuat peraturan yang bertujuan untuk kebaikan manusia maupun negara yang intinya isi atau materi perundang-undangan yang dibuat jangan menimbulkan konflik atau perselisihan.

Materi muatan Peraturan daerah dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menentukan 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. Pembentukan Perda harus disesuaikan dengan peraturan yang lebih tinggi, hal ini diatur dalam

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang menentukan bahwa Perda berada di paling bawah dalam hierarki perundang-undangan. Mengingat peraturan daerah adalah merupakan produk politik, maka faktor politik dapat berpengaruh terhadap substansi peraturan daerah sebagai produk hukum. Sebagaimana dikatakan M. Solly Lubis, bahwa proses pembentukan hukum dalam melahirkan hukum positif (*in abstracto*) akan selalu dipengaruhi oleh konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses tersebut.¹¹⁶

Oleh karena itu, dalam pembentukan suatu kebijakan peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah lainnya maupun peraturan Menteri dan peraturan lain-lainnya, harus melihat hierarki diatas. Tidak satu hukum pun boleh bertentangan dengan hierarki ini, terutama suatu kebijakan hukum atau aturan yang dikeluarkan harus memiliki keadilan buat masyarakat, karena konsep kehidupan bernegara Republik Indonesia, kebijakan hukum yang dikeluarkan berupa peraturan hukum yang diberlakukan bersama untuk masyarakat maupun para pejabat negara, tidak ada perbedaan dimata hukum yang telah ditetapkan bersama.

Menurut kepala subbagian umum Bappeda Lahat hal utama dalam membuat Rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) 2018-2023, kami harus perhatikan ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan Sesuai dengan amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi

¹¹⁶ M. Solly Lubis, 1989, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*. Mandar Maju, Bandung, hlm. 64.

Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, ada beberapa hal yang diperhatikan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah antara lain: (1) memasukkan skenario pembangunan daerah yang berasas berkelanjutan berdasarkan visi dan misi kepala daerah terpilih, serta hasil Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) yang menggunakan analisis pembangunan berkelanjutan, yaitu dengan memasukan 15 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan sesuai dengan batas kewenangan Kabupaten Lahat dari 17 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2017 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2018; (2) memasukkan kebijakan umum pembangunan berkelanjutan sebagai bagian dari fokus pembangunan daerah¹¹⁷.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023 merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sistem Perencanaan Pembangunan adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan

¹¹⁷ Wawancara Ruangan Kepala subbagian Umum Bappeda Lahat. Pada hari Rabu tgl 27 Juli 2022 jam. 09.00 Wib

dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat baik di tingkat pusat maupun daerah.

Jadi menurut Ketua Komisi III DPRD Lahat bapak Drs. H. Ghozali Hanan, MM, dalam pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023 sudah sesuai dengan aturan per Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembuatan Perundang-undangan, Yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 yang bertahap-tahap dalam pembuatnya, yaitu mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Adapun yang disampaikan adalah sebagai berikut:

“Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023 telah melewati beberapa tahapan, mulai dari pelaksanaan Forum Konsultasi Publik Rancangan Awal RPJMD pada tanggal 22 Januari 2019, pembahasan Rancangan Awal RPJMD dengan DPRD Kabupaten Lahat pada tanggal 6 Februari 2019, dan Penandatanganan Nota Kesepakatan antara Bupati Lahat dengan DPRD Kabupaten Lahat tentang Rancangan Awal RPJMD Kabupaten Lahat pada tanggal 18 Februari 2019. Selanjutnya pada tanggal 13 Maret 2019 dilakukan Konsultasi Rancangan Awal RPJMD ke Gubernur Sumatera Selatan dan tanggal 18 Maret 2019 dilaksanakan Musrenbang RPJMD Kabupaten Lahat, serta tanggal 25 Maret 2019 dilakukan penyampaian Raperda RPJMD Kabupaten Lahat kepada DPRD Kabupaten Lahat untuk dibahas dan disepakati dengan penandatanganan persetujuan bersama antara Bupati Lahat dan DPRD Kabupaten Lahat

pada tanggal 9 April 2019. RPJMD Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023 kemudian dievaluasi oleh Gubernur Sumatera Selatan pada tanggal 22 April 2019 dan terbit Keputusan Gubernur Sumatera Selatan Nomor 248/KPTS/Bappeda/2019 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023 tanggal 27 Mei 2019. Setelah RPJMD Kabupaten Lahat diperbaiki sesuai masukan, maka disampaikan kembali kepada Gubernur Sumatera Selatan dan mendapat nomor register peraturan daerah Kabupaten Lahat (1-45/2019) pada tanggal 18 Juni 2019 sebagai dasar penetapan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023”¹¹⁸..

Dari apa yang penulis dapatkan dari wawancara dengan Ketua Komisi III DPRD Lahat bapak Drs. H. Ghozali Hanan, MM, dalam pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023 berapa tahap yang dilalui antara lain :

1. Menyampaikan Naskah Visi, Misi dan Program Kerja yang telah dipaparkan pada Rapat Paripurna Istimewa DPRD kepada Sekretaris Daerah untuk ditindaklanjuti.
2. Menerima dan membaca naskah Visi, Misi dan Program Kerja serta arahan Bupati selanjutnya memberikan arahan dan memerintahkan Kepala Bappeda untuk memproses Penyusunan RPJMD.

¹¹⁸ Wawancara dilakukan di rumah Ketua DPRD Lahat komisi III. Pada hari Selasa tgl 26 Juli 2022 jam.19.30 Wib

3. Menerima Dokumen Visi, Misi, dan program Kerja Walikota terpilih, selanjutnya memerintahkan kepada sekretaris untuk melakukan rapat koordinasi.
4. Melaksanakan koordinasi internal Bappeda
5. Menerima, menelaah hasil rapat selanjutnya memerintahkan dan memberikan arahan tindak lanjut kepada Pengolah/Penyaji data.
6. Mengumpulkan, melengkapi dan menyajikan data, bahan, materi yang diperlukan dan memproses SK Tim dan melaporkan kepada Kasubbag.
7. Menerima data, bahan, dan materi dan SK Tim, selanjutnya mengkoordinasikan pelaksanaan orientasi Tim dan penyusunan agenda kerja Tim dan melaporkan hasil persiapan penyusunan RPJMD kepada Kepala melalui Kepala Bidang dan sekretaris.
8. Mencermati Laporan selanjutnya menindaklanjuti dengan proses penyusunan Rancangan Awal RPJMD.
9. Mengkoordinasikan Tim dalam Penyusunan dan Penyajian Rancangan Awal RPJMD dan melaporkan hasil kepada kepala.
10. Menelaah, Mencermati, mengkoordinasikan Rancangan Awal RPJMD dengan SKPD dan melaksanakan konsultasi publik
11. Mengkompilasi hasil konsultasi publik sebagai bahan penyempurnaan Rancangan Awal
12. Mengkoordinasikan Tim dalam menyempurnakan Rancangan Awal RKPd dan melaporkan hasil kepada Kepala
13. Menerima, Menelaah, dan mengoreksi selanjutnya menyampaikan Rancangan Awal RPJMD kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah

14. Menerima Rancangan Awal RPJMD, menyampaikan, mengajukan kebijakan umum dan program pembangunan jangka menengah daerah dan indikasi rencana program prioritas yang disertai kebutuhan pendanaan kepada DPRD untuk dibahas dan memperoleh kesepakatan
15. Menerima Rancangan Awal RPJMD dari Bupati dan Hasil kesepakatan dengan DPRD, selanjutnya memerintahkan kepala Bappeda memproses tahapan penyusunan RPJMD
16. Menerima kembali Rancangan Awal, kesepakatan DPRD dan disposisi Sekda, memerintahkan penyusunan surat edaran dan pendampingan renstra SKPD
17. Mengkoordinasikan Tim dalam Penyusunan Rancangan RPJMD
18. Menyiapkan, mengkoordinasikan dan melaksanakan Musrenbang RPJMD
19. Mengkompilasi hasil Musrenbang RPJMD sebagai bahan penyempurnaan Rancangan RPJMD menjadi Rancangan Akhir RPJMD
20. Mengkoordinasikan Tim dalam merumuskan Rancangan Akhir RPJMD dan menyampaikan menyampaikan hasil penyusunan kepada kepala.
21. Menyampaikan Rancangan Akhir RPJMD kepada Walikota melalui sekretaris daerah Menerima Rancangan Akhir RPJMD selanjutnya Mengkonsultasikan kepada Gubernur.
22. Menerima, menindaklanjuti hasil konsultasi dan melaporkan hasil tindak lanjut kepada Gubernur.
23. Menyampaikan Rancangan Akhir RPJMD yang dikonsultasikan kepada DPRD untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.
24. Menerima, Menggandakan, mendistribusikan dan mengarsipkan dokumen RPJMD.

Di dalam UU No. 12 Tahun 2011, rancangan Peraturan Daerah itu perlu disosialisasikan karena dengan sosialisasi ini dijadikan sebagai ajang untuk penyerapan aspirasi masyarakat. Proses ini dilakukan oleh inisiator pembentuk rancangan Peraturan Daerah. Inisiator bertugas untuk mencari, menggali dan mengumpulkan apa yang menjadi masukan masyarakat terkait dengan rancangan Peraturan Daerah yang akan dibuat.

Untuk mengetahui apakah disosialisasikan dalam pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019-2023, kepada masyarakat. Maka penulis mendapatkan data dari hasil wawancara dengan Bagian Tata Usaha Pemerintahan Lahat sebagai berikut:

“Bahwa dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019–2023, kita telah melakukan sosialisasi ke Publik dengan cara membuka konsultasi publik Rancangan Awal Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), yang dibuka langsung Pak Bupati, adapun yang di undang hadir saat tersebut antara lain para Pimpinan DPRD Kab. Lahat Samarudin. SH, Sekretaris Daerah, Kepala Bappeda Provinsi Sum-Sel, Staf Ahli, Assisten, Ketua TP PKK dan Wakil, Ketua Dharma Wanita Persatuan, Pimpinan Perusahaan PT.MAS, Pimpinan Bank Sum-Sel Babel, Kepala Dinas, Kabag, Tokoh Masyarakat dan para Camat”¹¹⁹

¹¹⁹ Wawancara Ruangan Kepala bagian Tata Usaha pemerintah Lahat. Pada hari Rabu tgl 27 Juli 2022 jam. 11.300Wib

Untuk dapat data tambahan kemudian penulis melakukan wawancara beberapa masyarakat di Lahat untuk mengetahui sejauh mana mereka mengetahui tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Adapun hasil wawancara beberapa masyarakat Lahat yang berkumpul bicara dengan penulis adalah sebagai berikut :

”Kami sebagai masyarakat Lahat sangat senang adanya peraturan daerah no 2 tahun 2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), artinya Pak Bupati dan wakil Bupati untuk bersungguh-sungguh membangun Lahat sesuai dengan janjinya sesuai dengan Visi dan Misinya, tetapi disayangkan kami belum dapat sosialisasi secara langsung di kantor desa maupun media khusus yang di buat Bupati maupun perangkat pemerintah Lahat, kami hanya dapat informasi saja sekali lewat di kantor desa, dan dapat informasi rekan-rekan di warung kopi. Yang harusnya di sosialisasi secara langsung ke kami di buat acara di kantor desa, serta di sampaikan di media khusus Lahat yang membicarakan peraturan daerah no 2 tahun 2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), tetapi dengan demikian kami tetap mendukung Bupati dan wakil bupati dalam pembangunan Lahat yang telah di tetapkan dalam peraturan daerah no 2 tahun 2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Kami yakin semuanya adalah untuk kebaikan Masyarakat Lahat”¹²⁰:

¹²⁰ Wawancara dengan beberapa masyarakat Lahat. Pada hari Kamis tgl 28 Juli 2022 jam. 8.300Wib

Seharusnya sangat penting dalam mensosialisasi secara langsung ke masyarakat walaupun dalam prose pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sudah mengundang beberapa tokoh masyarakat dan Camat, karena pada utamanya masyarakatlah yang akan merasakan kepentingan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), yang seharusnya di sosialisasi kepada masyarakat dari sebelumnya Pemerintah Daerah bersama DPRD menyusun dokumen perencanaan berupa Pro-Pemperda, yang berisi rancangan peraturan daerah apa yang akan dibentuk selama satu tahun anggaran. Berdasarkan Propemperda itu, baru diperintahkan ke setiap SKPD dapat mengajukan inisiasi pembentuk rancangan Peraturan Daerah. SKPD inilah yang bertugas untuk menyerap aspirasi yang disebut jaring asmara (penjaringan aspirasi masyarakat). Bersamaan dengan itu, dalam Pasal 354 ayat (3) huruf d UU No. 23 Tahun 2014 juga menegaskan ketentuan tentang kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap persiapan maupun tahap pembahasan rancangan Peraturan Daerah. Tetapi dari hasil data yang di peroleh penulis bahwa dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019–2023, kemudian disahkan oleh DPRD Lahat menjadi Peraturan daerah No 2 Tahun 2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dalam sudut tinjauan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan sudah sesuai, artinya aturan perundang-undang yang di buat oleh pemerintah daerah hal ini usulan Bupati yang

disahkan DPRD Lahat tidak bertentangan dengan aturan perundangan yang lebih tinggi, karena terwujudnya peraturan yang Demokrasi salah satunya tidak boleh bertentangan dengan aturan perundang-undangan yang ada dan yang lebih di atasnya. Hanya saja kekurangan dalam mensosialisasi secara langsung ke masyarakat.

Yang paling utama dalam konteks pandangan Hans Kelsen juga mengembangkan teori Stufenbau des Recht (Teori Peningkatan Hukum). Menurut teori Peningkatan Hukum sistem hukum itu pada hakikatnya bersifat hierarkis, artinya aturan perundang-undang yang di buat oleh pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengan aturan perundangan yang lebih tinggi, karena terwujudnya peraturan yang Demokrasi salah satunya tidak boleh bertentangan dengan aturan perundang-undangan yang ada dan yang lebih di atasnya. Teori Hans Kelsen di pakai oleh Indonesia dalam pembuatan peraturan perundang-undang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan pasal 7 tahun 2011 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

Gambar 4.7 : Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia



Penjelasan Piramida Tata Urutan Perundang-undangan Indonesia Menelisik substansi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka ada beberapa perubahan, antara lain :

Pertama, Ketetapan MPR yang di dalam UU No. 10 Tahun 2004 dihapuskan dari hirarki peraturan perundang-undangan, dalam UU No. 12 Tahun 2011 dimunculkan kembali dan berada di bawah UUD 1945 seperti yang pernah diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Di dalam Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) huruf b dijelaskan yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan

Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2001 tanggal 7 Agustus 2003.

Kedua, Peraturan Desa yang dahulu masuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan, sekarang di UU No. 12 Tahun 2011 dihapuskan dari hirarki peraturan perundang-undangan. Tetapi keberadaannya tetap diakui dan masih mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan berdasarkan Pasal 8 ayat (1 dan 2) Undang-Undang No 12 Tahun 2011

Ketiga, materi muatan Undang-Undang lebih diperluas, selain berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang, juga sudah diakomodir mengenai pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Keempat, dalam pembentukan peraturan daerah harus dilakukan pengkajian dan penyesuaian yang dituangkan dalam Naskah Akademik.

Di dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga ditegaskan bahwa yang termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Jenis peraturan perundang-undangan selain yang telah disebutkan dalam Pasal 7 Ayat (1) di atas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk

berdasarkan kewenangan, yakni: 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 oleh Undang-Undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Isi ketentuan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 ini sesungguhnya sama dengan Penjelasan Pasal 7 Ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004. Tetapi patut disayangkan UU No. 12 Tahun 2011 juga tidak menentukan secara pasti apa saja materi muatan dari pelbagai jenis peraturan tersebut, serta bagaimana penjenjangan atau hirarki dari peraturan-peraturan tersebut dan bagaimana kedudukan dari peraturan-peraturan tersebut terhadap peraturan yang telah ditetapkan penjenjangan nya dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011

Peraturan daerah sebagai produk peraturan pelaksana dari Undang-Undang dalam pembentukannya harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Menurut Bagir Manan Untuk membuat sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, harus berlandaskan pada 3 (tiga) unsur yaitu: dasar filosofis, sosiologis dan yuridis¹²¹ ,:

- a. Landasan filosofis, adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi Negara;
- b. Landasan sosiologis, adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau keadaan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa

¹²¹ Bagir Manan, 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, hlm 12-13

kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat; dan

- c. Landasan yuridis, adalah landasan yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, tata cara atau prosedur

Dengan demikian Kebijakan hukum atau aturan hukum yang di keluarkan oleh pemerintah daerah hal ini Pemerintah Lahat harus memiliki banyak manfaat, diantaranya dapat membentuk perilaku atau budaya demokrasi, dapat membentuk masyarakat hukum, dan dapat membentuk masyarakat yang bermoral dan berakhlak mulia. Serta mempunyai tujuan untuk mewujudkan ketertiban dalam masyarakat, melindungi hak masyarakat, mewujudkan ketentraman dan kedamaian dalam masyarakat, dan mewujudkan kesejahteraan rakyat dalam bentuk keadilan. Oleh karena itu disini penulis memberikan suatu penjelasan mengenai pembuatan peraturan daerah yang demokrasi di buat kepala daerah hal yang perlu diperhatikan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang harus bertahap-tahap mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

BAB V

ANALISIS DAN EVALUASI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

A. Analisis dan Evaluasi Peraturan Daerah

Konsep pembentukan peraturan daerah dengan sistem demokrasi oleh kepala daerah di tinjau dari Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” dengan pendekatan Teori *Hans Kelsen* Tentang keadilan dan perdamaian. Dan konsep keadilan dan legalitas.

Dalam pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah menurut Undang- Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dengan ini penulis menggunakan pendekatan teori *Hans Kelsen* yaitu konsep keadilan dan legalitas. Dalam teori ini menjelaskan bahwa paling utama dalam pembuat peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang paling tinggi di atasnya sesuai dengan Pasal 8 ayat (1 dan 2) Undang-Undang No 12 Tahun 2011, serta tahap-tahap yang perlu diperhatikan dalam terwujudnya Pembentukan Peraturan Daerah secara demokrasi yang di buat kepala daerah adalah bertahap-tahap mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan dan penyebarluasan. Yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Bahwa dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lahat Tahun 2019–2023, kemudian disahkan oleh DPRD Lahat menjadi Peraturan daerah No 2 Tahun 2019 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dalam sudut tinjauan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan sudah sesuai, artinya aturan perundang-undang yang di buat oleh

pemerintah daerah hal ini usulan Bupati yang disahkan DPRD Lahat tidak bertentangan dengan aturan perundangan yang lebih tinggi, karena terwujudnya peraturan yang Demokrasi salah satunya tidak boleh bertentangan dengan aturan perundang-undangan yang ada dan yang lebih di atasnya, yang paling utama keterbukaan serta melibatkan masyarakat hal ini dalam pembuat peraturan daerah sehingga tidak akan menimbulkan konflik dalam peraturan daerah yang di buat hal ini sesuai diatur UU No. 12 Tahun 2011, dalam Pasal 96 mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah. Masyarakat diberikan kesempatan yang seluas luasnya untuk memberikan masukan kepada pemerintah dalam proses pembuatan rancangan Peraturan Daerah.

Pemerintah daerah perlu melakukan proses perencanaan yang baik dalam pembuatan Peraturan Daerah. Perencanaan ini harus terintegrasi dengan perencanaan pembangunan yang ada di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Jangka Pendek (RPJP) yang ada. Serta Perlu dilakukan asistensi terhadap Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia untuk meningkatkan kapasitas Sumber Daya Manusia dalam penguasaan teknis perancangan peraturan perundang-undangan. Disamping itu pendidikan dan pelatihan kepada SKPD dan Pemerintah daerah perlu dilakukan oleh Departemen Hukum dan HAM.

DAFTAR PUSTAKA

Kitab

Al-Qur'an

Buku

Abidin, Said Zainal. 2004. Kebijakan Publik. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah

Abu Daud Busroh, 200, Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta

Bagir Manan, 1995. Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara, Mandar Maju, Bandung,

Carl Joachim Friedrich, 2004. "Filsafat Hukum Perspektif Historis, Nuansa dan Nusamedia. Bandung.

Davey, K.J, 1988. Pembiayaan Pemerintah Daerah. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama

Deliar Noer, 1997, Pemikiran Politik Di Negeri Barat, Cetakan II Edisi Revisi, Bandung, Pustaka Mizan,

Dian Bakti Setiawan, 2011, Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta,

Hamzah, Halim, 2010, Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah, Kencana Prenanda Media Group, Jakarta.

Hanif Nurcholis, 2007 Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Jakarta, Grasindo

- Hans Kelsen. 2005, *Pure Theory of Law*, The Lawbook Exchange, LTD, Clark New jersey 2011, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media, 1995. *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Dasar Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, alih bahasa dari Somardi, Rimdi Press, 2006. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan pertama, Penerbit Nuansa dan penerbit Nusamedia, Bandung,
- Hari Sabarno, 2008 *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Hertanto 2006, *Teori-Teori Poitik dan Pemikiran Politik di Indonesia*, (Bandar Lampung Universitas Lampung,
- Hestu Cipto Handoyo, 2008, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Penerbit Unika Atma Jaya, Yogyakarta,
- Imam Al-Mawardi, 1996. *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam* Terj. Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin, (Jakarta: Gema Insani Press,)
- Inu Kencana Syafiie, 2010. *Pengantar ilmu pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama,
- Jimly Asshiddiqie 2012, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* Jakarta: Sinar Grafika 2011, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta 2012. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta,

- Kaho, Josef Riwu. 2005. Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia : Identifikasi Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kansil dan Cristine, 2003, Sistem Pemerintahan Indonesia Edisi Revisi Jakarta
- M. Solly Lubis, 1989, Serba-Serbi Politik dan Hukum. Mandar Maju, Bandung
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 2010. Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius 2007, Ilmu Perundang-undangan, Penerbit Kanisius, Yogyakarta,
- Maswadi Rauf.dkk, 2011. Menakar Demokrasi di Indonesia, Indeks Demokrasi Indonesia 2009. UNDP-Indonesia: Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 1998. Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Mochtar Mas' oed, 1999. Negara, Kapital dan Demokrasi, cetakan kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Moh. Kusnardi & Bintang R. Siragih, 2008, Ilmu Negara, Cetakan ketujuh, Jakarta: Gaya Media Pratama,
- Moh. Mahfud MD, 2009, Politik Hukum Di Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers,
- Muchsan, 1988. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, (Jakarta,)

- Muhamad Erwin, 2015, Filsafat Hukum, Cetakan ke-4, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta,
- Ni'matul Huda, 2010 Problematika Pembatalan Peraturan Daerah, FH UII PRESS, Yogyakarta,
- Pheni Chalid, 2005 Otonomi Daerah; Masalah, Pemberdayaan dan Konflik, Kemitraan, Jakarta
- Philipus M Hadjon, 1999. "Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan pemerintahan Yang Demokratis Ubhara Surya di Surabaya,
- Purnadi Purbacaraka dalam A. Ridwan Halim, 2015, Pengantar Ilmu Hukum Dalam Tanya Jawab, Jakarta: halia Indonesia,
- Rianto Nugroho D, 2000, Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi), Jakarta, Elekmedia Komputindo Kelompok Gramedia
- Ridwan HR, 2002. Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta: UII Press,) 2013, Hukum Administrasi Negara. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Sad Dian Utomo, 2003, 'Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan', dalam Indra J. Piliang Yayasan Harkat Bangsa
- Samuel P. Huntington, Gelombang Demokratisasi Ketiga, Jakarta: PT. Midas Surya Grafindo
- Sarundajang, 2002. Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,

- Sayyid Quthb, 2001. Tafsir Fi Zhilalil Qur'an Di Bawah Naungan Al-Qur'an Jilid 2, (Jakarta: Gema Insani Press,
- Siswanto Sunarno, 2009, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta.
- Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fakhruddin, 2004. Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah, Alumni, Bandung
- Sudikno Mertokusumo, 2010. Penemuan Hukum, Yogyakarta: Universitas Atmajaya
- Sugiyono 2014. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D, Bandung: Alfabeta
- Sunarso, 2013, Perbandingan Sistem Pemerintahan, Yogyakarta: Ombak,
- Suyuthi Pulungan, 1993, Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al-Qur'an, (Jakarta: LSIK,)
- Syamsuddin haris. 2007. Desentralisasi dan otonomi daerah. Jakarta. LIPPI pres.
- Taufiq Muhammad Asy-Syawi, 2013. Demokrasi atau Syura, Jakarta: Gema Insani,
- Titik Triwulan, 2010, Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia, Jakarta: Prestasi pustaka,

Utang Rosidin, 2015, Otonomi Daerah dan Desentralisasi,
Bandung: Pustaka Setia, ,

Van Der Tak/Syamsudin, Aziz. 2011. Proses dan Teknik
Perundang-Undangan, Jakarta Sinar Grafika,

Widjaja, 2005, Penyelenggaraan otonomi di Indonesia,
Jakarta,

Jurnal

Afifa Rangkuti, Konsep Keadilan Dalam Perspektif Islam, TAZKIYA Jurnal Pendidikan Islam, Vol.VI, No.1, Januari-Juni 2017. Hlm 4-5.

Ateng Syafrudin, 2000 “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab Jurnal Pro Justicia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, hlm.22.

Evie Rachmawati Nur Ariyanti, pembatasan frasa perubahan kesekian kali pada perumusan judul Undang-Undang: telaah terhadap Undang-Undang perpajakan ADIL: Jurnal Hukum Vol. 3 No.2

Hasyim Asyari Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 1, Oktober 2017,

Jazim Hamidi, ‘Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik’, (2011) 18 Jurnal Hukum Ius Quia Iustum

Muhammad Suharjono, Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah Jurnal Ilmu Hukum Februari 2014, Vol. 10, No. 19 Jawa Timur hlm. 21-22.

Martha Pigome Implementasi Prinsip Demokrasi Dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan Ri Pasca Amandemen UUD 1945 Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 No. 2 Mei 2011 hlm 336.

Siti Masitah, Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah, (Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 No.4 Desember 2014),

Setya Retnami. 2001 Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta: Kantor Kementerian Otonomi RI

Suteki, Biarkan Hak Kebebasan Berpendapat itu Mengalir, Makalah pada Diskusi Publik di FH UII- Yogyakarta, tanggal 26 Juli 2011.

Yazwardi, Analisis Kebijakan Peraturan Daerah Yang Mengandung Materi Muatan Ajaran Islam Di Kota Palembang Tamaddun: Jurnal Kebudayaan dan Sastra Islam, Vol. XVIII No. 2,

Pustaka Elektronik

Deni Yusup, “Relasi Pusat dan Daerah di era Reformasi”, dalam <http://hmibecak.wordpress.com/02/27/relasi-pusat-dan-daerah-di-era-reformasi/>,

<http://kifzaya030305.blogspot.co.id>.

<http://lahatonline.com/174526-bupati-lahat-buka-konsultasi-publik-rpjamd.html>

<http://www.forum-ngo.com/pedagang-unggas-dan-ayam-serbu-dprd-dki-tolak-perda-dki>.

<http://www.pengertianahli.com/2020/01/pengertian-keadilan-apa-itu-keadilan.html#>

<https://id.wikipedia.org/wiki/Desentralisasi>

<https://news.detik.com/berita/d-3238417/mendagri-publikasikan-3143-perda-yang-dicabut-atau-direvisi-pemerintah>,

<https://www.bidikbanten.com/2020/02/kontra-versi-berakhir-purwakarta-akhirnya-masuk-zona-industri/>

<https://www.lahatkab.go.id/badan/>

<https://www.zonareferensi.com/triaspolitika/#:~:text=Trias%20Politika%20adalah%20sebuah%20teori,seoang%20pemikir%20politik%20asal%20Prancis>.

www.rmol.co.red,

www.tribunnews.com,

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 43 Tahun 2014. Peraturan Pelaksanaan Undang- undang.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No 111 Tahun 2014.

UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Pembuat Perundang-undangan.

Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

GLOSARIUM

- Analisis : Sebuah aktivitas yang memuat kegiatan memilah, mengurai, membedakan sesuatu untuk digolongkan dan dikelompokkan menurut kriteria tertentu lalu dicari taksiran makna dan kaitannya. Analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya.
- Demokrasi : Berasal dari bahasa Yunani yaitu “*Demos*” dan “*Kratos*”. *Demos* bermakna rakyat atau khalayak, sementara *Kratos* bermakna pemerintahan. Demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang mengizinkan dan memberikan hak, kebebasan kepada warga negaranya untuk berpendapat serta turut serta dalam pengambilan keputusan di pemerintahan.
- Desentralisasi : Bentuk spesifik dari struktur organisasi di mana manajemen tertinggi mendelegasikan tanggung jawab pengambilan keputusan kepada pihak di bawahnya, atau merupakan suatu bentuk pemberian kewenangan kepada unit-unit atau pengelola-pengelola dengan tingkat kewenangan yang lebih rendah di dalam suatu struktur organisasi.
- Demokrasi : Bentuk pemerintahan di mana semua warga negaranya memiliki hak yang sama untuk pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi mengizinkan warga negara ikut serta baik

secara langsung atau melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan, dan pembuatan hukum.

- Desentralisasi : Sebagai pengalihan tanggung jawab, kewenangan, dan sumber-sumber daya (dana, manusia dan lain-lain) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.
- Ekuitas : Hak pemilik terhadap aset perusahaan setelah dikurangi liabilitas (kewajiban) dalam neraca. Ekuitas juga diartikan sebagai modal atau kekayaan entitas bisnis, dihitung dengan jumlah aset dikurangi dengan liabilitas.
- Efektifitas : Seberapa baik pekerjaan yang di lakukan, sejauh mana seseorang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan. Dapat diartikan efek, pengaruh, akibat kesesuaian dalam suatu kegiatan orang yang melaksanakan tugas dengan sasaran yang dituju.
- Efisiensi : Usaha yang mengharuskan penyelesaian pekerjaan dengan tepat waktu, cepat dan memuaskan. Efisiensi juga merupakan memaksimalkan hasil dari sebuah pekerjaan dengan sedikit sumber daya berupa dana, tenaga, atau waktu.
- Hipotesis : atau hipotesa merupakan suatu pernyataan yang sifatnya sementara, atau kesimpulan sementara atau dugaan yang bersifat logis tentang suatu populasi.

- Implementasi : Memiliki makna pelaksanaan atau penerapan. Hal ini berkaitan dengan suatu perencanaan, kesepakatan, maupun penerapan kewajiban.
- Kebijakan : Rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak . Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum.
- Konstitusi : Keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara yang berupa kumpulan peraturan yang membentuk dan mengatur/memerintah dalam pemerintahan suatu negara.
- Kontribusi : Sesuatu yang disumbangkan atau lakukan untuk membantu menghasilkan atau mencapai sesuatu bersama-sama dengan orang lain, atau untuk membantu membuat sesuatu menjadi sukses. Sumbangan dalam hal ini bisa berarti uang, artikel, bantuan, maupun peran.
- Koordinasi : Proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan bersama secara efisien.

- Leadership : Keterampilan atau suatu fungsi manajemen untuk mempengaruhi, memotivasi, atau mengarahkan orang lain untuk melakukan hal-hal demi mencapai tujuan tertentu.
- Otonomi : Kapasitas untuk membuat keputusan tanpa diganggu gugat. (Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan undang-undang, yakni undang-undang nomor 22 tahun 1999)
- Orientasi : Peninjauan untuk menentukan sikap yang tepat dan benar yang mendasari pikiran, perhatian, dan kecenderungan.
- Perda : Pengertian Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Menurut Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah
- Perspektif : Sudut pandang manusia dalam memilih opini dan kepercayaan mengenai suatu hal.

Partisipasi : Suatu keterlibatan mental dan emosi seseorang kepada pencapaian tujuan dan ikut bertanggung jawab di dalamnya. Partisipasi menuntut adanya keikutsertaan seseorang atau kelompok dalam suatu kegiatan. Keikutsertaan atau keterlibatan seseorang dapat secara langsung dan tidak langsung.

INDEKS

A

akuntabel-----	173
ANALISIS -----	i
aparatur-----	40, 67, 162, 163, 165, 172

B

Bappeda ---	ix, 26, 159, 160, 163, 164, 165, 167, 168, 170, 180, 182, 183, 187, 188, 190, 191, 192, 193
-------------	---

C

Cik Ujang-----	25, 26, 159, 160, 163, 172, 180, 182
----------------	--------------------------------------

D

Delegasi -----	66, 127
demokrasi--x,	18, 19, 21, 24, 28, 47, 48, 52, 60, 115, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 146, 154, 157, 169, 200, 202
Demokrasi	17, 20, 21, 132, 133, 134, 135, 138, 139, 157, 196, 203, 206, 208, 210, 214
desentralisasi----	13, 14, 16, 18, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 47, 52, 58, 112, 113, 117
Desentralisasi -----	v, vii, 14, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 58, 59, 207, 208, 209, 212
Dewan Perwakilan Daerah-----	199

E

efektifitas -----	39, 46, 144
Efisiensi-----	112, 126
ekuitas -----	12, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 69, 70
Ekuitas-----	30, 31, 34, 35, 71
Evaluasi -----	176, 187, 190

F

filosofis----- 26, 141, 142, 144, 199

H

Hans Kelsen---- v, 31, 69, 70, 71, 121, 122, 123, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 143,
196, 202, 205

Hipotesis -----31

hipotetis ----- 143

I

Implementasi----- 17, 43, 157, 160, 182, 210

indikator----- 100, 101, 139

Integritas ----- 162

K

KEBIJAKAN ----- i

Komisi Yudisial ----- 199

konfigurasi----- 120, 145, 187

Konsep-----30, 38, 40, 112, 120, 121, 133, 202, 210

konstitusi----- 14, 17, 18, 21, 68, 73, 157

Kontribusi -----104, 105

koordinasi----- 75, 166, 172, 191

L

Leadership -----40

Legislasi----- 28, 57, 147, 211

M

Mahkamah Agung -----154, 199

Mahkamah Konstitusi-----198, 199

Majelis Permusyawaratan Rakyat ----- 77, 78, 183, 196, 197, 199

Manipulasi ----- 128

Monitoring----- 166

O

Orbitasi----- v, vii, 85, 86
otonomi--x, 11, 12, 14, 16, 21, 36, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 54, 56, 57, 58,
61, 80, 110, 111, 112, 113, 114, 117, 119, 140, 148, 186, 208, 209
otoritatif----- 18, 19

P

partisipasi - 21, 28, 40, 114, 115, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 133,
195, 203
Partisipasi-----viii, ix, 80, 115, 124, 125, 127, 129, 131, 132, 139, 171, 207
Perda----iii, 11, 16, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 57, 62, 114, 116, 117, 118, 119, 129,
130, 133, 146, 150, 154, 155, 157, 186, 210, 217
perspektif ----- 19, 29, 35, 102, 120, 169
politik----- 20, 64, 73, 117, 120, 130, 135, 138, 139, 140, 145, 169, 187
Profesional----- 162

R

Resources -----40
RPJMDix, 25, 62, 158, 159, 160, 163, 164, 165, 167, 169, 170, 172, 174, 177, 178,
180, 181, 182, 183, 184, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 202

S

separation op power-----x
sosiologis -----44, 73, 138, 141, 142, 144, 199

T

topografi-----85

Y

yuridis 11, 65, 76, 110, 114, 120, 122, 124, 125, 138, 141, 142, 144, 171, 199, 200

