

**IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN CILCAP
DALAM MEMBUAT PERATURAN DAERAH**



SKRIPSI

Diajukan Kepada Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Profesor Kiai
Haji Saifuddin Zuhri untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar
Sarjana Hukum (S.H)

Oleh:

BAHAS AL IRHAS
NIM. 1817303053

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
PROFESOR KIAI HAJI SAIFUDDIN ZUHRI
PURWOKERTO
2025**

PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini, saya

Nama : Bahas Al Irhas

NIM : 1817303053

Jenjang : Strata 1 (S-1)

Fakultas : Syariah

Jurusan : Hukum Ekonomi Syariah dan Tatanegara

Program Studi : Hukum Tata Negara

Menyatakan bahwa, naskah skripsi berjudul **“Implementasi Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cilacap dalam Membuat Peraturan Daerah”** ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, bukan dibuatkan orang lain, bukan saduran, juga bukan terjemahan. Hal-hal yang bukan karya saya yang dikutip dalam skripsi ini, diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar akademik yang telah saya peroleh.

Purwokerto, 24 Maret 2025
Saya yang menyatakan,



PENGESAHAN

Skripsi berjudul:

Implementasi Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Cilacap Dalam Membuat Produk Peraturan Daerah

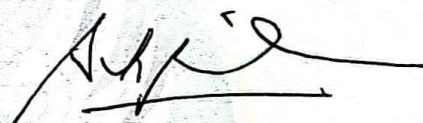
Yang disusun oleh **Bahas Al Irhas (NIM. 1817303053)** Program Studi **Hukum Tata Negara**, Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto, telah diujikan pada tanggal **16 April 2025** dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.) oleh Sidang Dewan Penguji Skripsi.

Ketua Sidang/ Penguji I



Dr. Hj. Nita Triana, S.H., M.Si.
NIP. 19671003 200604 2 014

Sekretaris Sidang/ Penguji II



Muh. Bachrul Ulum, M.H.
NIP. 19720906 200003 1 002

Pembimbing/ Penguji III



Dr. Hariyanto, M.Pd., M.Hum.
NIP. 19750707 200901 1 012

Purwokerto, 21 April 2025

Dekan Fakultas Syari'ah



Dr. H. Supani, M.A.
NIP. 19700705 200312 1 001

22/4-2025

NOTA DINAS PEMBIMBING

Purwokerto, 24 Maret 2025

Hal : Pengajuan Munaqasyah Skripsi
Sdra. Bahas Al Irhas
Lampiran : 4 Eksemplar

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Syariah
UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri
di Purwokerto

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah melakukan bimbingan, telaah, arahan, dan koreksi, maka melalui surat ini, saya sampaikan bahwa:

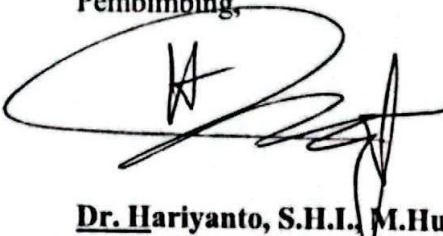
Nama : Bahas Al Irhas
NIM : 1817303053
Jenjang : Strata 1 (S-1)
Fakultas : Syariah
Jurusan : Hukum Ekonomi Syariah dan Tata Negara
Program Studi : Hukum Tata Negara
Judul : Implementasi Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cilacap dalam Membuat Peraturan Daerah

sudah dapat diajukan kepada Dekan Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto untuk dimunaqasyahkan dalam rangka memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H).

Demikian, atas perhatian Bapak/Ibu, saya mengucapkan terimakasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Pembimbing,



Dr. Hariyanto, S.H.I., M.Hum. M.Pd
NIP. 197507072 00901 1 012

IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN CILACAP DALAM MEMBUAT PERATURAN DAERAH

ABSTRAK

Bahas Al Irhas
NIM. 1817303053

Program Studi Hukum Tata Negara,
Universitas Islam Negeri Profesor Kiai Haji Saifuddin Zuhri

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan DPR RI mempunyai fungsi legislasi. Fungsi legislasi DPRD yakni terhadap pembuatan peraturan daerah yang bertujuan untuk memaksimalkan potensi daerah ataupun menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Karena tiap daerah memiliki kekhasannya masing-masing menjadikan pembentukan peraturan daerah juga perlu menyesuaikan dengan kondisi yang ada.

Pada penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian lapangan atau *field research* yakni penelitian yang mengumpulkan data secara langsung di tempat atau lokasi penelitian, yang dilakukan secara intensif, terperinci dan mendalam terhadap suatu kelompok atau organisasi, lembaga maupun fenomena tertentu. Adapun pendekatan pada penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu suatu metode yang memadukan bahan hukum primer dengan data yang diperoleh selama di lapangan. Sehingga memperoleh hasil dari penelitian yang dilakukan.

Hasil penelitian ini menunjukkan pertama, bahwa implementasi dalam proses pembentukan peraturan daerah di DPRD Kabupaten Cilacap telah mengacu pada tahapan-tahapan yang sudah ditentukan berupa perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan dan pengundangan sesuai dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018. Kedua berkaitan dengan efektivitas hukum dalam pembentukan peraturan daerah di DPRD Kabupaten Cilacap telah sesuai dengan tahapannya, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Namun mengalami kendala pada tahap pemberian nomor registrasi yang perlu persetujuan. Hal ini juga berkaitan dengan faktor hukum, penegak hukum, sarana dan prasarana, masyarakat dan kebudayaan. Oleh karena itu, rekomendasi yang diberikan meliputi peningkatan yang berkaitan dengan faktor-faktor yang membengaruhi efektivitas hukum tersebut. Keseluruhan praktik ini, jika dilakukan secara konsisten maka akan mewujudkan efisiensi dalam pembuatan peraturan daerah.

Kata Kunci: Implementasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan Daerah, Efektivitas

MOTTO

“Setiap orang memiliki cara dan nasib masing-masing dalam setiap hidupnya,
tidak bisa menyamakan nasib kita dengan orang lain, terus percaya dan bergerak”



PEDOMAN TRANSLITERASI BAHASA ARAB-LATIN

Pedoman Transliterasi Arab Latin yang merupakan hasil keputusan bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543b/U/1987.

1. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Hamzah (ء) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Jika ia terletak di tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (').

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Śa	ś	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ĥa	ĥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De
ذ	Zal	Žal	Za (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es

ش	Syin	Sy	Es dan Ye
ص	Ṣad	ṣ	Es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa	ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓa	ẓ	Zet (dengan titik di bawah)
ع	ʿain	‘	Apostrof terbalik
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qof	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
هـ	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	’	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

2. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal lengkap atau diftong. Vokal tunggal bahasa Arab yang lamabngnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
اَ	Fathah	A	A
اِ	Kasrah	I	I
اُ	Dammah	U	U

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
اَ.../اِ.../اُ... ي	<i>Fathah dan alif</i> atau <i>ya</i>	ā	a dan garis di atas
اِ... ي	<i>Kasrah dan ya</i>	ī	i dan garis di atas
اُ... و	<i>Dammah dan wau</i>	ū	u dan garis di atas

Contoh:

أَمْرِي : *amī*

رَمَى : *ramā*

قِيلَ : *qīla*

يَمُوتُ : *yamūtu*

4. Ta marbutah

Transliterasi untuk *ta marbutah* ada dua, yaitu: *ta marbutah* yang hidup atau mendapat harakat *fathah*, *kasrah*, dan *dammah*, transliterasinya adalah [t]. Sedangkan *ta marbutah* yang mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah [h]. Kalau pada kata yang berakhir dengan *ta marbutah* diikuti oleh kata

yang menggunakan kata sandang *al-* serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *ta marbutah* itu transliterasinya dengan ha (h). Contoh:

رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ	: <i>raudah al-aṭfāl</i>
الْمَدِينَةُ الْفَضِيلَةُ	: <i>al-madīnah al-faḍīlah</i>
الْحِكْمَةُ	: <i>al-ḥikmah</i>
مَصْلَحَةٌ	: <i>maṣlahah</i>
مُرْسَلَةٌ	: <i>mursalah</i>

5. Syaddah (*tasydīd*)

Syaddah atau *tasydīd* yang dalam sistem tulis Arab dilambangkan dengan sebuah tandan *tasydīd* (ّ), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda *syaddah*.

Contoh:

رَبَّنَا	: <i>rabbana></i>
نَجَّيْنَا	: <i>najjainā</i>
الْحَجُّ	: <i>al-ḥajj</i>
عَدُوٌّ	: <i>'aduwwun</i>

Jika huruf ي ber-tasydid di akhir sebuah kata dan didahului oleh huruf kasrah (ـِ), maka ia ditransliterasi seperti huruf maddah (ī).

Contoh:

عَلِيٌّ	: <i>'ali</i> (bukan <i>'aliyy</i> atau <i>'aly</i>)
عَرَبِيٌّ	: <i>'arabi</i> (bukan <i>'arabiyy</i> atau <i>'araby</i>)

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf (*alif lam ma'rifah*). Dalam pedoman transliterasi ini, kata sandang ditransliterasi seperti biasa, al-, baik ia diikuti oleh huruf syamsiyah maupun huruf qamariah. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-). Contohnya:

الزَّلْزَلَةُ : *al-zalزالah* (bukan *az-zalزالah*)

الْفَلْسَفَةُ : *al-falsafah*

الْبِلَادُ : *al-bilādu*

الْأَحْكَامُ : *al-ahkām*

الْقَرْضُ : *al-qard*

7. Hamzah

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (‘) hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilembangkan, karena dalam tulisan Arab ia berupa alif.

Contohnya:

تَأْمُرُونَ : *ta'murūna*

النَّوْءُ : *al-nau'*

شَيْءٌ : *syai'un*

أَزْرِي : *azrī*

8. Penulisan Kata Arab yang Lazim Digunakan dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah atau kalmia Arab yang ditransliterasi adalah kata, istilah, atau kalimat yang belum dibakukan dalam Bahasa Indonesia. Kata, istilah, atau

kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari perbendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut transliterasi di atas. Misalnya kata *Al-Qur'an* (dari *Al-Qur'an*), *sunnah*, khusus dan umum. Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasi secara utuh. Contoh: *fi zilāl al-Qur'ān, Al-sunnah qabl al-tadwīn*.

9. *Lafz al-jalālah* (الله)

Kata Allah yang didahului partikel seperti huruf jar dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai mudaf ilahi (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah. Contoh:

دِينُ اللَّهِ : *dīnullāh*

بِاللَّهِ : *billāhi*

Adapun *ta marbūṭah* di akhir kata yang disandarkan kepada *lafz al-jalālah*, ditransliterasi dengan huruf (t). Contoh:

هُم فِي رَحْمَةِ اللَّهِ : *hum fī raḥmatillāh*

10. Huruf Kapital

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf capital (*All Caps*), dalam transliterasinya huruf-huruf tersebut dikenai ketentuan tentang penggunaan huruf capital berdasarkan pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf capital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (al), maka yang ditulis dengan huruf capital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal data sandangnya. Jika

terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf capital (Al-). Ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang al-, baik ketika ia ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan.

Contoh:

Naṣīr al-Dīn al-Ṭūsī

Abū Naṣr al-Farābī

Al-Gazāli



KATA PENGANTAR

Alhamdulillah segala puji penulis haturkan kepada Allah SWT yang telah memberikan karunia dan rahmat-Nya. Selawat serta salam senantiasa haturkan kepada Nabi Muhammad SAW, yang telah membawa kita dari zaman kebodohan hingga ke zaman yang sebagaimana kita rasakan, semoga kita mendapatkan syafaatnya beliau di hari akhir nanti. Dengan penuh rasa syukur penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Implementasi Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dalam Membuat Produk Hukum”.

Penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada berbagai pihak yang senantiasa memberikan doa, semangat dan dorongan kepada penulis. Dengan kerendahan hati penulis sampaikan rasa terimakasih kepada:

1. Prof. Dr. H. Ridwan, M.Ag. selaku Rektor UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.
2. Dr. Supani, M.A. selaku Dekan Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.
3. Dr. H. Iqbal Juliansyahzen, M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.
4. Dr. Marwadi, M.Ag. selaku Wakil Dekan II Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.
5. Dr. Hariyanto, S.H.I., M.Hum., M.Pd. selaku Wakil Dekan III Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.
6. M. Wildan Humaidi, M.H. selaku Kepala Jurusan HES & HTN Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.

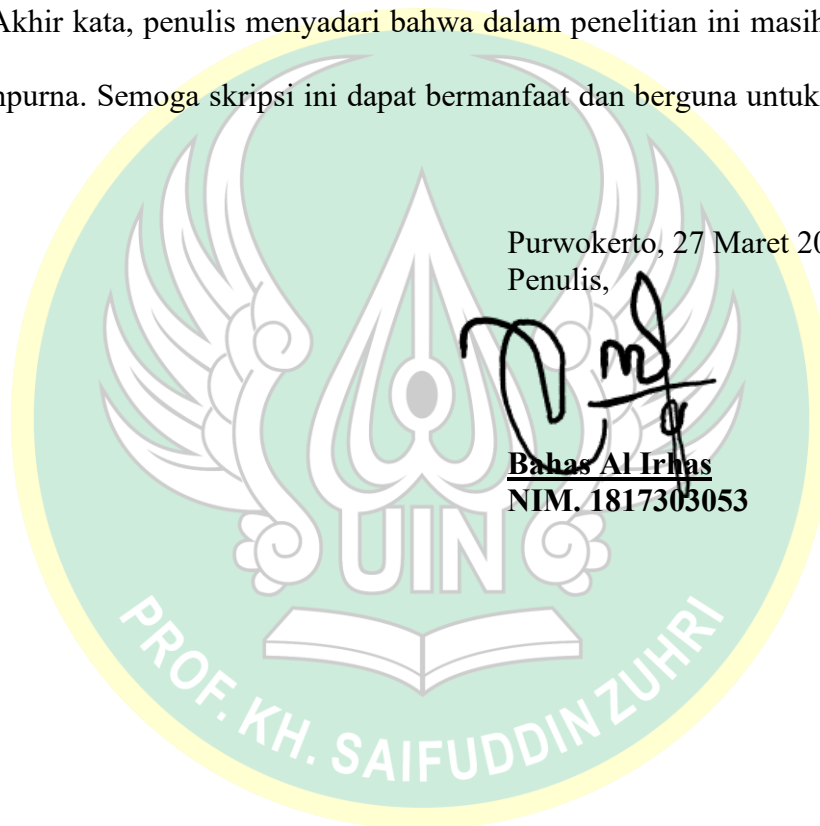
7. Dr. Mokhamad Sukron, Lc. M.Hum. selaku Sekretaris Jurusan HES & HTN Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.
8. Fatni Erlina, M.H. selaku Koordinator Program Studi Hukum Tata Negara UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri
9. Seluruh Dosen Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri
10. Kedua orang tua penulis Bapak Sarjono dan Ibu Uty Entang Uswati.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa dalam penelitian ini masih jauh dari kata sempurna. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan berguna untuk pembaca. Amiin.

Purwokerto, 27 Maret 2024
Penulis,



Bahas Al Irfas
NIM. 1817303053



PERSEMBAHAN

Alhamdulillah *rabbil'alamīn*, dengan segala puji syukur penulis panjatkan kepada Allah Swt yang telah memberikan segala nikmat, karunia dan rahmat-Nya, dan menjadikan hambanya ini hamba yang senantiasa beriman, berakal, dan berilmu dalam kehidupan ini, semoga keberhasilan ini menjadi langak awal untuk meraih cita-cita.

Dalam kesempatan ini peneliti telah melakukan penelitian dan kajian yang menghasilkan penelitian ini dengan semaksimal mungkin. Sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik, dan dengan segala kerendahan hati, rasa syukur, dan terima kasih penulis persembahkan skripsi ini kepada:

oorang tua peneliti Bapak Sarjono dan Ibu Uty Entang Uswati. Semoga dengan mempersembahkan penelitian ini, beliau dapat bangga dan ikhlas kepada peneliti dalam meraih cita-cita

Dari peneliti sendiri, semoga dengan adanya hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan, motivasi, inovasi untuk mengkaji dan meneliti lebih lanjut.

Saudari kandung, Nadia Izatul Aqidah (Adik). Semoga dengan ini, dapat memotivasi untuk meraih cita-cita terutama dalam hal pendidikan.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN.....	ii
PENGESAHAN.....	iii
NOTA DINAS PEMBIMBING.....	iv
ABSTRAK	v
MOTTO	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI	vii
KATA PENGANTAR.....	xiv
PERSEMBAHAN.....	xvi
DAFTAR ISI.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Definisi Operasional.....	6
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	7
E. Kajian Pustaka.....	8
F. Sistematika Pembahasan.....	9
BAB II DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DAN TEORI	
 EFEKTIVITAS	
A. Negara Hukum.....	11
B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	15
C. Peraturan Daerah.....	25

	D. Efektivitas Hukum	40
BAB III	METODE PENELITIAN	
	A. Jenis Penelitian	46
	B. Sumber Data	46
	C. Pendekatan Penelitian.....	47
	D. Teknik Pengumpulan Data	47
	E. Teknik Analisis Data	50
BAB IV	IMPLEMENTASI TUGAS DAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DI BIDANG LEGSILASI	
	A. Implementasi Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan	49
	B. Efektivitas Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan	59
BAB V PENUTUP		
	A. Simpulan.....	68
	B. Saran	68
DAFTAR PUSTAKA		
DAFTAR RIWAYAT HIDUP		

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara kepulauan, dari Sabang hingga Merauke yang terdiri dari banyak pulau yang kemudian disatukan oleh Bhineka Tunggal Ika. Negara kepulauan membuat Indonesia menjadi negara yang sangat plural atau penuh dengan keanekaragaman, mulai dari ras, kebudayaan, dan kepercayaan. Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa Indonesia terdiri dari banyak gugus pulau sehingga sebagian besar wilayah di Indonesia merupakan suatu perairan. Keadaan yang seperti ini mendorong Indonesia menjadi negara yang membagi otonomi nya menjadi beberapa daerah atau dikenal sebagai daerah provinsi. Pembagian menjadi beberapa provinsi sebenarnya bertujuan untuk mempermudah pemerintah dalam mengatur setiap kebutuhan di daerah.¹

Penyelenggara pemerintah daerah dalam menjalankan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya memiliki hak untuk menetapkan kebijakan daerah, yang salah satunya dirumuskan melalui peraturan daerah. Secara konstitusional, pembentukan peraturan daerah diakui sebagai salah satu hak pemerintah daerah dalam mengatur dan melaksanakan urusan-urusannya sendiri. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yang menyatakan bahwa "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan

¹ Avita Karunia Dewi dan Risma Wira Bharata, "Tugas dan Wewenang DPRD dalam Pelaksanaan Fungsi Anggaran Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Jawa Tengah", *Jurnal Edukasi Ekonomi, Pendidikan dan Akuntansi*, Vol. 9, No. 1, Juni 2021, hlm. 6.

peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Pernyataan di atas sejalan dengan penjelasan umum yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah bertugas untuk melaksanakan wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya. Dalam hal ini, pemerintah daerah memiliki hak untuk menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan dalam berbagai bentuk, seperti peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya, berdasarkan pada kuasa dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²

Eksistensi Peraturan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari desentralisasi, yang sering disebut sebagai otonomi daerah. Dalam konteks ini, terdapat dua esensi kewenangan, yaitu kewenangan untuk mengatur dan mengurus. Kewenangan “mengatur” disini berarti bahwa setiap daerah memiliki hak untuk mengusun keputusan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dikenal dengan sebutan peraturan daerah.

Peraturan daerah mempunyai kedudukan yang strategis, karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945. Peraturan daerah memiliki fungsi yang sebagai berikut:

² Rakhmat Nopliardy, “Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah dan Implikasi Dibatalkannya Peraturan Daerah Bagi Program Legislasi Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota”, *Al-‘adl*, Vol. IX, No. 1, Januari-April 2017, hlm. 89.

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana amanat UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, kemudian
2. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah. Namun, pengaturannya tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.
3. Sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³

Maka dari itu pembentukan peraturan daerah harus sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan. Proses pembentukan peraturan daerah secara terperinci diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang merupakan perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.⁴

Pembentukan peraturan daerah yang berada di tingkat daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama dengan Pemerintah Daerah. Dalam sistem demokrasi Indonesia, DPRD berfungsi sebagai badan legislatif yang mewakili suara masyarakat setempat. Dengan demikian, DPRD

³ Amira Kenap, dkk, "Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah", *Lex Administratum*, Vol. IX, No. 3, April 2021, hlm. 79.

⁴ Amira Kenap, "Proses Penyusunan", hlm. 84.

memiliki tanggung jawan untuk memahami dan mengakomodasi kebutuhan masyarakat local, serta memaksimalkan potensi daerah tersebut.⁵

Produk hukum daerah mencakup berbagai bentuk peraturan, antara lain peraturan daerah (PERDA) atau sebutan lainnya, Peraturan Kepala Daerah (PERKADA), Pertaturan Badan Kesatuan Daerah (PB KDH), Peraturan DPRD, serta keputan-keputusan yang meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD, dan keputusan badan kehormatan DPRD. Proses pembuatan peraturan daerah melalui berbagai tahap, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, hingga penyebarluasan.⁶

Aktivitas pembentukan Peraturan Daerah Perda sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya, harus dimaknai sebagai suatu proses yang komprehensif. Dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan bahwa: “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”. Pernyataan ini menegaskan bahwa pembentukan Perda bukan hanya mencakup proses pembahasan dan pengesahan seperti yang sering dipahami secara umum, tetapi meliputi keseluruhan rangkaian proses tersebut.

⁵ Avitta Karunia Dewi dan Risma Wira Bharata, “Tugas dan Wewenang”, hlm. 7.

⁶ Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Sebagai lembaga yang mewakili kepentingan rakyat untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan demokratis, dan pembangunan yang berkualitas di tingkat lokal, maka fungsi legislasi menjadi salah satu dari tiga fungsi yang vital dan strategis DPRD. Terkait dengan pembentukan peraturan daerah maka anggota DPRD diberikan hak inisiatif untuk mengusulkan rancangan peraturan daerah (Rancangan Perda). Dengan hak inisiatif ini memungkinkan DPRD berperan sebagai lembaga yang aspiratif dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat konstituennya secara kreatif dan proaktif, melalui kebijakan-kebijakan legislasi di tingkat daerah. Hal ini berbeda dengan posisi yang pasif, di mana usulan peraturan daerah hanya akan didominasi oleh eksekutif daerah.⁷

DPRD cilacap berkomitmen untuk membentuk peraturan daerah yang sejalan dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku, melalui berbagai tahapan, mulai dari perencanaan hingga penyebarluasan. Namun, Proses pembentukan peraturan daerah tidak selalu berjalan mulus. Salah satu kendala atau hambatan yang di hadapi adalah terkait Nomor Regristasi. Nomor registrasi ini penting sebagai alat evaluasi untuk menilai kesesuaian rancangan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kebutuhan masyarakat. Sayangnya, malah yang muncul dari hambatan nomor registrasi ini seringkali menghambat penetapan dan pengundangan rancangan peraturan daerah, sehingga menciptakan ketidak pastina hukum.

⁷ Arifudin N, "Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah", *Al Ishlah*, Vol. 23, No. 1, hlm. 54.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah berdasarkan uraian latar belakang di atas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi tugas dan wewenang dewan perwakilan rakyat daerah Cilacap dalam pembuatan produk hukum?
2. Bagaimana efektivitas tugas dan wewenang dewan perwakilan rakyat daerah dalam pembuatan produk hukum?

C. Definisi Operasional

1. Implementasi

Implementasi adalah penyediaan sarana yang di perlukan untuk melaksanakan kegiatan yang menghasilkan dampak atau akibat tertentu. Kegiatan ini bertujuan untuk menciptakan efek atau hasil dari tindakan yang diambil.⁸

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya di singkat DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, yang berfungsi sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintah daerah.⁹

⁸ http://repository.uma.ac.id/bitstream/123456789/568/5/111801090_file%205.pdf, diakses 2013.

⁹ Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

3. Produk Hukum Daerah

Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, perkada, PB KDH, peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.¹⁰

D. Tujuan dan Manfaat

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi tugas dan wewenang dewan perwakilan rakyat daerah dalam pembentukan produk hukum daerah.
2. Untuk mengetahui efektivitas tugas dan wewenang dewan perwakilan rakyat daerah terhadap pembentukan produk hukum daerah.

Adapun manfaat dibagi menjadi dua yakni secara teoritis dan praktis, yang sebagai berikut:

1. Manfaat secara teoritis untuk memberikan kontribusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia terutama terhadap peraturan daerah yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten/Kota
2. Manfaat secara praktis adalah untuk menambah khazanah keilmuan dalam pembahasan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya dalam pembentukan peraturan daerah.

¹⁰ Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

E. Kajian Pustaka

Kajian akademik mengenai tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dari berbagai sisi telah banyak yang menuliskan. Namun, fokus kajian terhadap tugas dan wewenang DPR dalam pembentukan undang-undang. Berikut beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kolerasi dan menunjang dalam penelitian penulis:

1. Skripsi Wisnu Jaya Surya Putra¹¹

Penelitian yang dilakukan oleh Wisnu Jaya Surya Putra dari Universitas Negeri Semarang dengan judul, Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Rekrutmen Hakim Agung Sebelum dan Sesudah Ada Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27 /PUU-XI/2013. Fokus dari penelitian tersebut adalah pada kewenangan DPR dalam rekrutmen hakim agung ketika adanya keputusan MK yang berkaitan dengan wewenang DPR dalam rekrutmen hakim agung.

2. Skripsi Beby Falen¹²

Penelitian yang dilakukan oleh saudara Beby Falen dari Universitas Negeri Islam Raden Intan Lampung yang berjudul, Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Hal Pemanggilan Paksa Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 Perespektif Fiqih

¹¹ <https://lib.unnes.ac.id/23344/1/8111410124.pdf>.

¹² <https://repository.radenintan.ac.id/7795/1/SKRIPSI%20BEBY%20FALEN.pdf>.

Dusturiyah. Penelitian tersebut memiliki fokus pada kewenangan dari DPR dalam Pemanggilan paksa yang berlaku setelah adanya putusan MK.

3. Skripsi Faridah Hanum¹³

Penelitian yang dilakukan Saudari Faridah Hanum dari Universitas Islam Negeri Sumatera Utara yang berjudul, Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Mengajukan RUU pembentukan dan pemekaran serta Penggabungan Daerah Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Dalam Konteks Fiqh Siyasah. Penelitian yang dilakukan Saudari Faridah lebih terfokus pada kajian tentang kewenangan DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan dan mengajukan RUU guna keberlangsungan daerah prespektif fikih siyasah.

F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan sebagai upaya mempermudah dalam memahami skripsi yang akan disusun ataupun dibaca.

Bab I menerangkan latar belakang masalah, rumusan masalah, definisi operasional, tujuan dan manfaat penelitian, kajian pustaka, sistematika pembahasan.

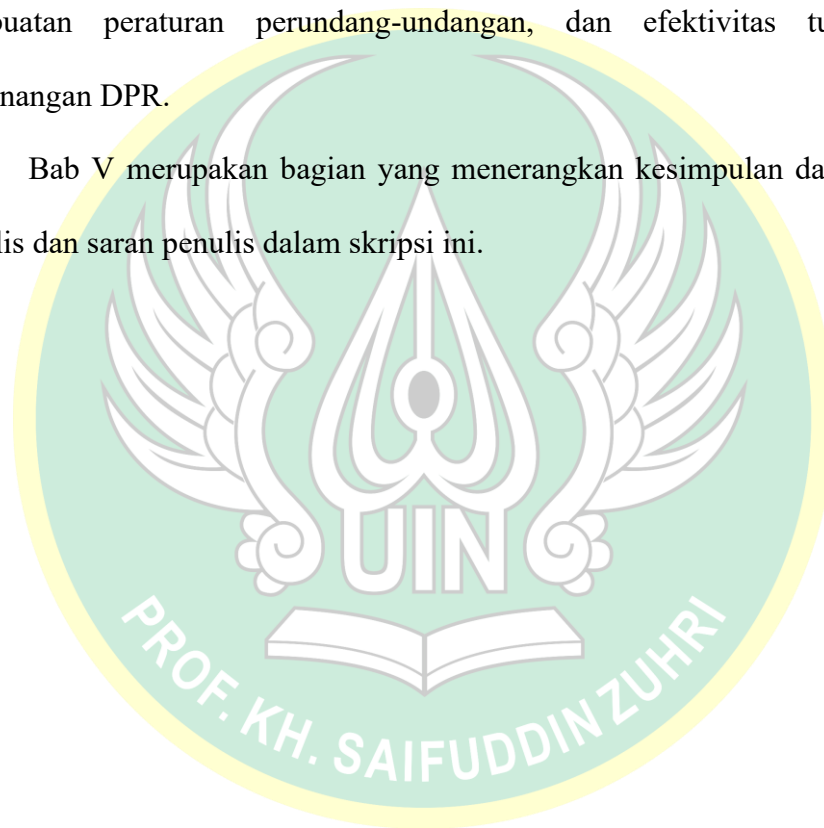
Bab II merupakan bagian kerangka teori yang digunakan pada penulisan skripsi ini yakni negara hukum, dewan perwakilan rakyat, pembentukan peraturan perundang-undangan.

¹³ <http://repository.uinsu.ac.id/6685/1/SKRIPSI.pdf>.

Bab III merupakan bagian yang menerangkan metode penelitian yang dipilih oleh penulis yang sesuai dengan permasalahan yang dibahas baik dari jenis penelitian, pendekatan dalam penelitian, sumber hukum yang digunakan, teknik pengumpulan data, teknik analisis data.

Bab IV merupakan bagian yang menerangkan analisis penulis dalam penulisan skripsi ini, yakni implementasi tugas dan kewenangan DPR dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, dan efektivitas tugas dan kewenangan DPR.

Bab V merupakan bagian yang menerangkan kesimpulan dari analisis penulis dan saran penulis dalam skripsi ini.



BAB II

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DAN TEORI EFEKTIVITAS

A. Negara Hukum

1. Pengertian Negara Hukum

Negara hukum merupakan sebuah negara yang berlandaskan pada system hukum yang menjamin keadilan bagi setiap warganya. Gagasan mengenai negara hukum muncul sebagai respon terhadap konsep negara polisi (*poliz staat*) yang dominan pada masa itu. Negara polisi adalah suatu bentuk pemerintahan yang mengedepankan prinsip “semuanya untuk rakyat, tetapi bukan oleh rakyat” dalam pengertian ini, segala keputusan diambil oleh penguasa untuk kepentingan rakyat, meskipun tidak melibatkan partisipasi langsung dari rakyat itu sendiri.¹⁴

Ide negara hukum merupakan gagasan tentang bentuk negara yang ideal, yang senantiasa diinginkan oleh manusia untuk direalisasikan dalam kehidupan nyata. Meskipun sering kali gagal mewujudkannya, konsep ini tetap berupaya untuk ditanamkan dalam masyarakat. Lahir dari peradaban manusia, ide negara hukum adalah hasil budaya yang muncul melalui proses dialektika. Ide ini muncul sebagai antithesis terhadap kesewenang-wenangan penguasa atau raja, hal ini mencerminkan semangat revolusioner yang menentang otoritas yang sewenang-senang.¹⁵

¹⁴ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia: Pasca Perubahan UUD 1945* (Bantul: Kaukaba Dipantara, 2013). hlm. 1.

¹⁵ Hotma P Sibuea, “Asas Negara Hukum,” *Peraturan Kebijakan, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010. hlm. 8.

Peristilahan mengenai negara hukum telah menjadi sangat populer dalam literatur di Indonesia. Konsep ini tidak hanya di kenal di kalangan ahli hukum saja, tetapi juga telah meresap dalam pemahaman masyarakat umum. Istilah “negara hukum” dalam terminology berbagai negara di Eropa dan Amerika menggunakan sebutan beragam. Di Jerman dan Belanda, misalnya, istilah yang digunakan adalah “*rechtsstaat*”, yang juga pernah dikenal di Indonesia. Sedangkan di Prancis, istilah yang di gunakan adalah “*état de droit*”. Di Spanyol, istilah yang dipakai adalah “*estado de derecho*”, dan di Italia dikenal sebagai “*stato di diritto*”. Dalam terminologi bahasa Inggris, ungkapan yang sering digunakan adalah “*the state according to law*” atau “*according to the rule of law*”.¹⁶

Konsep *rechtsstaat* pertama kali diperkenalkan pada abad ke-19 oleh Freiderich Julius Stahl. Konsep ini menekankan beberapa elemen penting dari negara hukum (*rechtsstaat*), yaitu:

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk memastikan hak-hak tersebut
- c. Pemerintahan yang berlandaskan pada peraturan perundang-undangan
- d. Penyelesaian sengketa melalui peradilan administrasi

Pada waktu yang hampir bersamaan muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) yang diusung oleh A.V. Dicey, yang berkembang

¹⁶ Hapusan Siallagan, “Penerapan Prinsip Negara Hukum Di Indonesia,” *Sosiohumaniora* 18, no. 2 (2016): 122–28. hlm. 132-133.

dalam konteks sistem hukum *anglo saxon*. Dicey menjelaskan unsur-unsur dari *rule of law* sebagai berikut:

- a. Supremasi hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), artinya bahwa seseorang hanya dapat dihukum jika melanggar hukum.
- b. Ksetaraan didepan hukum, yang berlaku untuk semua individu tanpa terkecuali, termasuk pejabat.
- c. Pengakuan dan perlindungan hak oleh undang-undang (atau konstitusi di negara lain) serta keputusan-keputusan pengadilan.¹⁷

2. Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan

Pemisahan kekuasaan atau yang sering dikenal *separation of power* dan pembagian kekuasaan atau yang disebut *distribution of power/division of power* ini merupakan pilihan sistem untuk mengorganisasikan prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan. Kedua istilah ini kemudian dibedakan oleh Sir Ivor Jennings dalam bukunya *The Law and The Constituions* menjadi pemisahan kekuasaan dalam pengertian materiil dan formil. Pemisahan kekuasaan dalam pengertian materiil merujuk pada pemisahan kekuasaan yang jelas dan tegas, yang terlihat dalam tugas-tugas (fungsi) kenegaraan. Pemisahan ini dibedakan menjadi tiga cabang kekuasaan: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sementara itu, pemisahan kekuasaan dalam arti formil ditandai oleh ketidakjelasan dalam pemuisahan

¹⁷ Lukman Santoso AZ, *Negara Hukum Dan Demokrasi: Pasang Surut Negara Hukum Indonesia Pasca Reformasi* (Ponorogo: IAIN Po Press, 2016). hlm. 12-13.

tersebut, dimana pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan secara tegas. Oleh karena itu, Solly Lubis menyebut pemisahan kekuasaan dalam arti materil sebagai “pemisahan kekuasaan” sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil disebutnya sebagai “pembagian kekuasaan”.¹⁸

Konsep *trias politica* merupakan suatu prinsip normative yang menegaskan bahwa kekuasaan sebaiknya tidak diserahkan kepada individu yang sama, dengan tujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang memegang kekuasaan. Dengan kata lain, konsep *trias politica* yang diperkenalkan oleh Montesquieu menawarkan suatu paradigma mengenai kehidupan bernegara melalui pemisahan kekuasaan, yang diharapkan dapat berfungsi secara independent dalam kedudukan yang setara. Hal ini memungkinkan terjadinya mekanisme saling mengendalikn dan mengimbangi (*checks and balances*) antar lembaga negara. Selain itu, diharapkan pula bahwa pemisahan kekuasaan ini dapat membatasi wewenang agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu entitas, yang berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan dalam pemerintahan.¹⁹

Terdapat dua istilah yang berhubungan dengan teori pemisahan kekuasaan yang dituarakan oleh Jhon H Garvey dan T. Alexander Aleinikooff. Kedua istilah tersebut terjabarkan dalam teori pemisahan kekuasaan yang mengenal dua bentuk pembagian kekuasaan yaitu pembagian kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Desentralisasi

¹⁸ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia: Pasca Perubahan UUD 1945*. hlm. 20.

¹⁹ Refo Rivaldo Fransiscus Pangaribuan, Toar Neman Palilingan, and Feiby S Mewengkang, “PEMBAGIAN KEKUASAAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA,” *LEX ADMINISTRATUM* 11, no. 5 (2023).

berkaitan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau negara bagian. Sementara itu, fungsi negara berhubungan dengan pembagian kekuasaan secara horizontal antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Teori ini mencakup kedua pembagian kekuasaan dalam dua tatanan, yaitu pembagian kekuasaan fungsi negara serta pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau negara bagian, sebagaimana diungkapkan oleh Arthur Maass. Menurut Arthur Maass, pembagian kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua jenis; pembagian horizontal, yang disebut sebagai *capital division of powers*, dan pembagian vertikal, yang dikenal sebagai *areal division of power*. Dalam konteks *capital division of powers* fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif masing-masing diberikan kepada badan yang berbeda. Sementara itu, dalam *areal division of powers*, beberapa fungsi tertentu, seperti moneter dan hubungan luar negeri, ditugaskan kepada pemerintah pusat, sedangkan fungsi-fungsi lainnya diserahkan kepada negara bagian atau pemerintah daerah.²⁰

B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat yang beroperasi di tingkat daerah dan berfungsi sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tugas utama DPRD meliputi pembuatan peraturan daerah serta penampungan aspirasi masyarakat yang

²⁰ Rika Marlina, "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia," *Jurnal Daulat Hukum* 1, no. 1 (2018): 171-78. hlm. 174-175.

diwakilinya. Hal ini telah dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²¹

Adapun dalam konteks wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, berdasarkan Pasal 366 dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, terdapat beberapa hal yang perlu disampaikan sebagai berikut:

1. Membentuk peraturan daerah Kabupaten atau Kota bersama Bupati atau Walikota.
2. Membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten atau Kota yang diajukan oleh Bupati atau Walikota.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah serta anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten atau Kota.²²

²¹ Akbar, Jamal Muh. Amin, Budiman, "Peran Sekretariat Dewan Dalam Menunjang Kinerja DPRD Provinsi Kalimantan Timur," *eJournal Ilmu Pemerintahan*, Volume 5, Nomor 3, (2017): 1181-1190. hlm. 1183.

²² Hauralya Salsabilla, Lyndia Aziza Shafarosa, Maulika Rahmatulaili, Shahla Eliza Nurhidayah, Ivan Darmawan, "Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Faktor Yang Menjadi Kendala Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Tangerang Selatan", *Jurnal Kajian Ilmu Sosial, Politik dan Hukum*, Volume 1, No. 3, (2024): 284-296, hlm. 289.

Sebagai lembaga perwakilan di daerah, DPRD memiliki peran yang sangat signifikan dalam mempengaruhi jalannya pemerintahan daerah otonom. Dengan peran demikian, aspek tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas menjadi salah satu faktor penentu yang penting dalam memberi makna dan manfaat terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan tujuan mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan berdaulat. DPRD sebagai lembaga legislatif daerah memiliki tiga fungsi utama yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.²³

1. Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan fungsi yang bertujuan untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda) bersama dengan Kepala Daerah. Pembentukan Peraturan Daerah ini berfungsi sebagai bahan pengelolaan hukum di tingkat daerah, dengan tujuan mewujudkan kebutuhan perangkat Peraturan Perundang-Undangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah serta sebagai media aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.²⁴

Untuk menjalankan fungsi legislasi, anggota DPRD diberikan berbagai hak yang salah satunya adalah hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah serta hak untuk melakukan perubahan terhadap Raperda. Implementasi dari fungsi legislasi ini harus ditindaklanjuti dengan

²³ La Asiri, "Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Kebijakan Daerah (Studi Kasus: Kantor DPRD Kabupaten Buton)", *Kybernan: Jurnal Studi Pemerintahan*, Volume. 4, Nomor. 2, (2019), hlm. 10.

²⁴ Moh. Rusli Syuaib, "Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Dprd) Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten", *Jurnal Ilmiah Administratie*, Volume. 2, Nomor. 2, (2014): 20-44, hlm. 24.

pengesahan Peraturan Daerah (Perda). Namun, pelaksanaan hak-hak tersebut seringkali tidak berjalan dengan lancar dan baik. Keberhasilan pelaksanaan tersebut sangat tergantung pada sikap eksekutif dan juga peran aktif DPRD. Se jauh mana DPRD dan anggotanya menunjukkan integritas dan ketangguhan dalam melaksanakan hak-hak ini sangatlah penting demi kebaikan Pemerintah Daerah dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya. Menurut Anis Ibrahim dalam bukunya *Legislasi dan Demokrasi*:

“Legislasi adalah proses yang rumit dalam pembentukan produk hukum. Legislasi lebih dari sekedar merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang yang berwenangan, legislasi juga melibatkan dinamika dan interaksi antara kekuatan social-politik yang ada di sekitarnya. Dengan demikian jangkauan legislasi sangat luar dan mencakup berbagai aspek kehidupan dalam masyarakat”.²⁵

Peraturan daerah merupakan instrumen yang strategis yang berfungsi sebagai sarana untuk mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Peraturan Daerah memiliki peran penting dalam mendorong proses desentralisasi secara maksimal. Peraturan Daerah, yang selanjutnya disingkat Perda, adalah peraturan yang disusun di tingkat provinsi serta Kabupaten atau Kota. Peraturan Daerah untuk Kabupaten atau Kota sendiri merupakan produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat, dengan persetujuan bersama Bupati atau Walikota.

²⁵ Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi*, (Malang: In-Trans Publishing, 2008), hlm. 135.

Dalam melaksanakan perannya sebagai pembentuk Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus melalui sejumlah tahapan, yaitu sebagai berikut:

- 1) Tahap perencanaan peraturan di tingkat Kabupaten atau Kota dilaksanakan melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) yang disusun oleh DPRD dan Pemerintah Daerah setempat. Propemperda ini ditetapkan untuk periode satu tahun berdasarkan skala prioritas dalam pengembangan Rancangan Peraturan Daerah. Di dalam Propemperda, tercantum program pembentukan Peraturan Daerah yang mencakup judul Rancangan Peraturan Daerah, serta materi yang akan diatur dan hubungannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Rincian yang ada dalam Propemperda meliputi:
 - a) Latar belakang dan tujuan penyusunan.
 - b) Sasaran yang ingin dicapai.
 - c) Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur.
 - d) Ruang lingkup dan arah pengaturan.
- 2) Tahap penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Kabupaten atau Kota dilakukan melalui koordinasi antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Kabupaten, atau Kota dengan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten atau Kota. Koordinasi ini difasilitasi oleh alat kelengkapan DPRD Kabupaten atau Kota yang memiliki tugas khusus dalam menangani bidang legislasi.

Hasil dari penyusunan Propemperda Kabupaten atau Kota akan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD.

- 3) Tahap pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten atau Kota Bersama dengan Bupati atau Walikota. Proses ini dilakukan melalui serangkaian pembicaraan dalam rapat komisi, panitia, badan, dan alat kelengkapan DPRD yang tanggung jawab khusus dalam menangani bidang legislasi, serta dalam rapat paripurna. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota yang telah disetujui secara bersama oleh DPRD Kabupaten atau Kota dan Bupati atau Walikota kemudian disampaikan oleh pimpinan DPRD Kabupaten atau Kota kepada Bupati atau Walikota untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Pengiriman dokumen tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari, terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- 4) Tahap pengesahan dilakukan dengan penandatanganan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota oleh Bupati atau Walikota dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati/Walikota. Dengan demikian, Rancangan Peraturan Daerah tersebut resmi menjadi Peraturan Daerah.

- 5) Tahap pengundangan, peraturan daerah yang telah disahkan wajib diundangkan dalam Lembaran Daerah dan disebarluaskan kepada masyarakat.²⁶

2. Fungsi Anggaran

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki peranan penting dalam pengelolaan keuangan daerah melalui fungsi anggaran yang diembannya. Namun, apabila anggota DPRD tidak memahami fungsi anggaran tersebut, maka potensi terjadinya tindakan korupsi dapat meningkat, sebagaimana banyak kasus yang telah terjadi. Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), substansi utama dari APBD harus mencakup tiga komponen pokok, yaitu pendapatan belanja, dan pembiayaan daerah. Belanja sendiri akan diklasifikasikan berdasarkan urusan pemerintahan daerah yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, serta meliputi organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek, dan rincian obyek belanja. Klasifikasi belanja daerah pada umumnya dikenal dengan pembagian belanja antara belanja langsung dan belanja tidak langsung.

Berdasarkan Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah, dinyatakan bahwa “klasifikasi belanja daerah terdiri dari belanja operasi, belanja modal, belanja tidak terduga, dan belanja transfer. Pendapatan dikelompokkan ke dalam

²⁶ Helmi Widiani, “Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Timur Dalam Pembentukan Peraturan Daerah”, Volume 2, Nomor 2, (2021): 21-38, hlm. 27-28.

pendapatan asli daerah, dana perimbangan, serta pendapatan daerah lainnya yang sah”. Selain itu, pembiayaan mencakup penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Ketiga komponen ini memiliki pengaruh yang signifikan terhadap keberhasilan atau kegagalan jalanya pemerintahan, kualitas ekonomi, serta tingkat kesejahteraan suatu daerah. Apabila Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dikelola dengan baik, maka hal tersebut berpotensi memberikan dampak positif terhadap perekonomian daerah.²⁷

Dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), seharusnya merujuk pada norma dan prinsip anggaran, yaitu sebagai berikut:

a. Transparansi dan Akuntabilitas

Pemerintah daerah wajib menjaga transparansi dalam penyampaian informasi terkait tujuan, sasaran, hasil dan manfaat kepada masyarakat mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, setiap pengeluaran dana yang diperoleh penggunaannya harus dipertanggungjawabkan dengan baik.

b. Disiplin anggaran

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) seharusnya diselaraskan dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, sangat penting untuk memperhatikan keseimbangan dan

²⁷ Hanafi Herman, “Pelaksanaan Fungsi Anggaran Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Pesisir Selatan”, *Unes Journal of Swara Justisia*, Volume 6, Issue 2, (2022): 120-129, hlm. 123-124.

proporsionalitas dalam biaya pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, serta pembangunan. Selain itu, penyusunan tersebut harus berlandaskan pada asas efisiensi, ketepatan waktu, keefektifan dan yang paling utama dapat dipertanggungjawabkan.

c. Keadilan Anggaran

Alokasi anggaran yang dilakukan oleh pemerintah harus memastikan bahwa seluruh lapisan masyarakat dapat menikmati manfaatnya tanpa adanya diskriminasi dalam penyampaian pelayanan.

d. Efisien dan efektifitas

Anggaran yang telah tersedia harus dimanfaatkan secara optimal untuk menghasilkan keluaran berupa pelayanan dan kesejahteraan yang merupakan bagian dari kepentingan masyarakat. Dalam perencanaan anggaran, perlu ditetapkan secara jelas mengenai pencapaian tujuan, sasaran hasil serta manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari setiap kegiatan yang diprogramkan.

e. Format Anggaran

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus disusun berdasarkan format anggaran deficit guna mengetahui adanya selisih antara pendapatan dan belanja yang akan berimplikasi pada terjadinya surplus atau defisit anggaran.²⁸

²⁸ HAW Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002) hlm. 67

3. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan merupakan salah satu aspek penting dalam manajemen yang bertujuan untuk memastikan bahawa pelaksanaan kegiatan berjalan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan, serta untuk menjamin bahwa tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Pentingnya fungsi ketiga dirasakan baik oleh pemerintah daerah maupun oleh para pelaksana pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan berperan sebagai mekanisme peringatan dini (*early warning system*) yang bertujuan untuk mengawasi pelaksanaan aktivitas dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Sementara itu, bagi pelaksana pengawasan, fungsi ini merupakan tanggung jawab yang mulia, dimana mereka diharapkan dapat memberikan telaahan dan saran yang berupa tindakan perbaikan.²⁹

Menurut Pasal 42 huruf (c) UU No. 32 Tahun 2004, bahwa dalam DPRD berwenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.³⁰

²⁹ Taufiq Yuli Purnama, Sigit Sapto Nugroho, Mudji Rahardjo, Ra Novida Alfi Tri Tjahjani, "Penerapan Fungsi Pengawasan Dprd Dalam Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Baik", *YUSTISIA MERDEKA: Jurnal Imiah Hukum*, ISSN: 2580-0019, Volume. 9, Nomor. 1, (2023): 59-67, hlm. 62.

³⁰ Jurgen R. Litualy, Agustinus Nindatu, "Kajian Tentang Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah di Kabupaten Seram Bagian Barat", *Jurnal Kewarganegaraan*, Vol. 7, No. 2, (2023): 2193-2198, hlm. 2195.

Tujuan dan manfaat dari pengawasan adalah sebagai berikut:

1. Menjamin bahwa pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
2. Memungkinkan dilakukannya tindakan korektif yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah yang telah direncanakan.
3. Mendorong timbulnya motivasi, perbaikan, serta pengurangan atau peniadaan penyimpangan terhadap kebijakan pemerintah daerah.

Pengawasan juga bertujuan untuk mencari solusi apabila ditemui kesulitan, kelemahan, atau kegagalan dalam kebijakan atau program pemerintah daerah, dengan harapan dapat dilakukan perbaikan yang diperlukan.³¹

C. Peraturan Daerah

Sebelum pada pembahasan mengenai peraturan daerah baik dari segi pengertian, muatan materi peraturan daerah, maka dari itu akan dibahas terlebih dahulu secara umum mengenai Peraturan Perundang-undangan.

1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Nomenklatur perundang-undangan di Indonesia merujuk pada segala aspek yang berkaitan dengan undang-undang, termasuk seluk beluk yang

³¹ Budiyo, "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume. 7, Nomor. 1, (2013), hlm. 2.

menyertainya.³² Hingga saat ini, belum tercapai kesepakatan mengenai pengertian dari istilah peraturan perundang-undangan. Dalam praktiknya, terdapat empat istilah yang sering digunakan baik dalam naskah perundang-undangan maupun dalam literatur hukum tata negara, yaitu peraturan negara, peraturan perundangan, perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam bahasa Belanda, terdapat beberapa istilah yang di kenal, antara lain *wet*, *wettelijke regels*, *wetgeving*, dan *wettelijke regeling(en)*. Istilah *wet* sendiri dibedakan menjadi *wet in formale zin* (undang-undang dalam arti formal) dan *wet in materiele zin* (undang-undang dalam arti materil). Istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*, sedangkan istilah “peraturan negara” kemungkinan merupakan terjemahan dari *staatsregeling*.

Istilah peraturan negara digunakan oleh Solly Lubis. Lubis juga menggunakan istilah peraturan perundang-undangan dan perundang-undangan, tetapi yang dimaksudkan dari kedua istilah tersebut merujuk pada peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara. Sementara itu, apabila yang dimaksudkan adalah peraturan yang dihasilkan dari perundang-undangan, maka istilah yang digunakan adalah “peraturan (negara)”.

³² Dermina Dalimunthe, “Proses Pembentukan Undang-Undang Menurut UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” *Jurnal AL-MAQASID: Jurnal Ilmu Kesyarifan Dan Keperdataan* 4, no. 2 (2018): 59–75. hlm. 60.

Soehino pernah mengemukakan istilah peraturan perundangan. Istilah tersebut telah digunakan dalam Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 sebagaimana tercantum dalam judul ketetapan tersebut, yaitu "*Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia*".

Istilah perundang-undangan terdapat dalam dua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. yaitu terdapat pada judul bagian Bab IV Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1950 dengan rumusan yang serupa. Penggunaan istilah "perundang-undangan" ini juga dapat di temukan dalam karya karya yang ditulis oleh Irwan Soejito dan Amiroeddin Syarif.³³

Pengertian perundang-undangan berbeda dari pengertian peraturan perundang-undangan. Perbedaan yang mendasar terletak pada pemahaman, dimana perundang-undangan dipahami secara sempit, terbatas hanya pada undang-undang, sementara peraturan perundang-undangan dipahami dalam konteks yang lebih luas, mencakup berbagai aturan yang tidak hanya sebatas undang-undang. Contohnya meliputi peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, serta peraturan daerah. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang bersifat mengikat secara umum dan disusun atau ditetapkan oleh lembaga negara

³³ A Syihabudin, "Kajian Terhadap Jenis Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia," *Ius Quia Iustum Law Journal* 10, no. 23 (n.d.): 46–71.

atau pejabat yang memiliki wewenang, melalui prosedur yang telah ditentukan secara baku dan ketat.

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati Soeprapto, definisi peraturan perundang-undangan, dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi kaidah-kaidah perilaku yang bersifat umum atau mengikat;
- b. Merupakan aturan-aturan perilaku yang mengandung ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
- c. Merupakan peraturan yang memiliki ciri-ciri umum-abstrak, yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu;
- d. Dalam pengertian yang diambil dalam literatur Belanda, peraturan perundang-undangan sering kali disebut sebagai *algemeen verbindende voorschrift* yang mencakup antara lain: *de supra nationale algemen verbindende voorschriften, wet, AmvB, de Ministeriele verodening, de gemeentelijke raadsverordeningen, dan de provinciale staten verordeningen.*

2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Tidak ada suatu sistem hukum positif di dunia ini yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Sekalipun terdapat pengaturan, hal tersebut hanya terbatas pada perinsip-perinsip yang

menyebutkan, misalnya bahwa “Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Dalam konteks Undang-undang Dasar, terdapat ungkapan “*The supreme law of the land*”. Pertanyaan yang muncul mengapa hal ini tidak diatur lebih rinci? Salah satu alasan utama adalah karena tata urutan tersebut memiliki konsekuensi yang signifikan; setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat yang lebih rendah tidak diperbolehkan untuk bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan tingkatan yang lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan atau dianggap batal demi hukum (*Van rechtwege nielig*).³⁴

Dalam membahas hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan, tidak dapat dipisahkan dari teori-teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Teori-teori tersebut merupakan landasan bagi model tata urutan peraturan perundang-undangan yang dianut oleh Indonesia saat ini.

³⁴ Ni'matul Huda, “Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan,” *Jurnal Hukum Ius Quia IusTum* 13, no. 1 (2006): 27–37. hlm. 28-29

Teori Nawiasky dikenal sebagai “*Theorie von stufenbau der rechtsordnung*”. Susunan norma menurut teori ini adalah sebagai berikut:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- b. Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksana serta peraturan otonom (*Verordnung en autonome satzung*).

Norma fundamental negara, atau *Staatsfundamentalnorm*, merupakan norma yang menjadi dasar dalam pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatverfassung*) dari suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi ini yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai *staatsgrundnorm*, lebih tepatnya diartikan sebagai *staatfundamentalnorm*. Pada dasarnya, *Grundnorm* bersifat tetap dan tidak mengalami perubahan, sementara norma tertinggi dapat berubah, misalnya melalui Tindakan kudeta atau revolusi.

Menurut Hamid S. Attamimi yang melakukan perbandingan antara pemikiran Hans Nawiasky itu dengan teori Hans Kelsen serta menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia, dapat didimpulkan suatu struktur tata hukum Indonesia, sebagai berikut:

- a. *Staatsfundamentalnorm* yakni Pancasila (Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

- b. *Staatgrundgesetz* yakni batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. *Formell gesetz*, yaitu undang-undang.
- d. *Verordnung en autoneme satzung* yaitu secara hirarkis dimulai dari Peraturan Pemerintah hingga keputusan Bupati atau Walikota.

Gagasan yang dikemukakan oleh Hamid S. Attamimi ini menjadi dasar pijakan dalam menentukan tata urutan atau hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.³⁵ Hal ini tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah dirubah menjadi dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang menyatakan sebagai berikut:

- 1) Jenis dan hirarki 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

³⁵ Bivitri Susanti, "Menyoal Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Jentera: Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2017): 128–43. hlm. 130-131.

Selain yang telah disebutkan di atas mengenai hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebelumnya juga pernah berlaku beberapa hirarki peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

- a. TAP MPR Nomor XX Tahun 1966
 - 1) UUD RI 1945
 - 2) TAP MPR
 - 3) UU/Perpu
 - 4) Peraturan Pemerintah
 - 5) Keputusan Presiden
 - 6) Peraturan-peraturan pelaksana lainnya, seperti peraturan menteri dan instruksi menteri.
- b. TAP MPR Nomor III Tahun 2000
 - 1) UUD RI 1945
 - 2) TAP MPR RI
 - 3) UU
 - 4) Perpu
 - 5) Peraturan Pemerintah
 - 6) Keputusan Presiden
 - 7) Peraturan Daerah
- c. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004
 - 1) UUD RI 1945
 - 2) UU/Perpu
 - 3) Peraturan Pemerintah

4) Peraturan Presiden

5) Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota³⁶

Dapat dipahami bahwa hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengalami beberapa perubahan dari waktu ke waktu. Selanjutnya hirarki peraturan perundang-undangan ini menjadi pedoman dalam tata urutan hukum di Indonesia.

3. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang nantinya akan disahkan, perlu adanya sebuah rencana yang terstruktur dan matang. Adanya struktur yang matang ini diharapkan pada nantinya undang-undang yang disahkan mengakomodir kepentingan rakyat atau dalam artian pembentukannya tidak asal-asalan.³⁷

Pembentukan peraturan perundang-undangan pemerintah diwajibkan untuk dapat merumuskan kemungkinan, kecenderungan dan peluang yang memungkinkan terjadi di masa depan. Selain itu, analisi dan identifikasi terhadap peluang tersebut diperlukan untuk meminimalisir kendala atau hambatan yang mungkin dihadapi dalam penegakan suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan harus

³⁶ Hasanauddin Hasan, "Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia Sebagai Suatu Sistem," *Madani Legal Review* 1, no. 2 (2017): 120–30, <https://doi.org/https://doi.org/10.31850/malrev.v1i2.32>.

³⁷ Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Perspektif* 21, no. 3 (2016): 220–29. hlm. 221.

mencerminkan realitas yang ada dalam kehidupan masyarakat, termasuk kecenderungan dan harapan masyarakat.³⁸

a. Pengertian Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota dan Landasan Hukum

Peraturan daerah merupakan salah satu instrumen regulatif yang memiliki peran penting dalam pelaksanaan visi, misi, dan program yang telah ditetapkan oleh kepala daerah. Dengan demikian peraturan daerah pada dasarnya berfungsi sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah dalam melaksanakan roda pemerintahan. Dalam hirarki peraturan perundang-undangan peraturan daerah diakui sebagai salah satu produk legislasi yang memiliki eksistensi konstitusional.³⁹

Sebagai instrumen regulatif, peraturan daerah tentunya merupakan suatu sarana yang memiliki fungsi pengaturan dan oleh karenanya harus bersifat aplikatif, sehingga dapat diimplementasikan dalam setiap langkah kebijakan pemerintah daerah. Dengan demikian, implementasi peraturan daerah sesungguhnya merupakan suatu faktor kunci dalam mencapai tujuan pemerintah daerah. Di sisi lain, tujuan pemerintah daerah tidak akan pernah tercapai apabila peraturan daerah yang telah ada tidak dapat diimplementasikan.

³⁸ Michael Frans Berry, "Pembentukan Teori Peraturan Perundang-Undangan," *Muhammadiyah Law Review* 2, no. 2 (2021): 87–91. hlm. 88.

³⁹ Femmy Silaswaty Faried, Suparwi, "Evaluasi Implementasi Kebijakan Publik Terhadap Peraturan Daerah Bermasalah", *Jurnal Supremasi Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Volume 9, Nomor 2, (2019): 17-27, hlm. 17.

Pelaksanaan pembentukan peraturan daerah menghasilkan produk hukum yang diterbitkan oleh suatu daerah, di antaranya adalah Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah setelah memperoleh persetujuan Bersama dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Salah satu kewenangan Pemerintah Daerah adalah menerbitkan Peraturan Daerah (PERDA) sebagaimana diatur dalam Bab IX Pasal 236 hingga Pasal 257 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) di mana dalam ketentuan tersebut diuraikan mengenai Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.⁴⁰

Lebih lanjut mengenai prosedur penyusunan produk hukum daerah, akan diuraikan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pembentukan Peraturan Daerah tersebut bertujuan untuk melaksanakan penyelenggaraan otonomi daerah di tingkat provinsi, kabupaten, atau kota serta dalam rangka melaksanakan tugas pembantuan. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan tetap memperhatikan ciri khas serta kondisi masing-masing daerah. Oleh karena

⁴⁰ Aristo, "Pencabutan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat", *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Volume. 3, Nomor. 2, (2021): 15-21, hlm. 15.

itu, setiap Peraturan Daerah dilarang untuk bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah mulai berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.⁴¹

Pemberdayaan Pemerintah Daerah dalam kerangka otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) telah ditegaskan bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”. Penegakan ini sekaligus juga merupakan bukti nyata dari komitmen untuk memberikan keleluasaan kepada seluruh lapisan pemerintahan daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota, dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Pemberian otonomi pada dasarnya bertujuan untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, serta partisipasi masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah dengan tetap mengedepankan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam kerangka sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴²

⁴¹ Agus Dwi Saputro, “Keberatan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat”, *Tesis*, (Jember: Universitas Jember, 2017), hal. 1-2.

⁴² Anwar, “Implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pada Pemerintah Kabupaten Bone”, *Jurnal Al-Hikam*, Vol. 7, No. 4, (2017):22-31, hlm. 23.

Peraturan perundang-undangan merupakan komponen penting dalam sistem hukum nasional, yang berperan dalam pengembangan hukum yang sejalan dengan Pancasila serta Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Secara umum teknik pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang merupakan Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 15/2019).⁴³

b. Muatan Materi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Materi muatan (*het onderwerp*) dalam peraturan daerah merupakan aspek yang sangat penting untuk dipahami dengan baik. Kesalahan dalam pemahaman dapat mengakibatkan tumpang tindih antara materi muatan Perda dan materi muatan peraturan perundang-undangan lainnya, baik secara hirarki maupun antara peraturan yang setingkat. Hal ini dapat alasan hukum untuk membatalkan peraturan tersebut.⁴⁴

Dalam Pasal 14 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan: “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas

⁴³ Hermi Sari BN, Galang Asmara, Zunnuraeni, “Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif Eksekutif Oleh Kementerian Hukum Dan Hakasasi Manusia”, *Jurnal Education and development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan*, Vol.8 No.2, (2020): 559-609, hlm. 559.

⁴⁴ Jazim Hamidi, dkk, *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif* (Jakarta: Pustaka Publisher, 2008), hlm. 38-39

pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Hal serupa ditentukan dalam Pasal 136 Undang-undang No. 32 Tahun 2004, bahwa:

- a. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- b. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/ kota dan tugas pembantuan;
- c. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing- masing daerah;
- d. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- e. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.⁴⁵

Sesuai dengan ketentuan yang ada, materi muatan peraturan daerah mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Peraturan daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah dengan memperhatikan kondisi spesifik atau karakteristik khusus dari masing-masing daerah.

⁴⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004,
<https://peraturan.bpk.go.id/Details/40768/uu-no-32-tahun-2004>, Pada Tanggal 23 Maret 2025,
Pukul 19.30 WIB.

- b. Peraturan daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Peraturan daerah terkait dengan pelaksanaan tugas pembantuan.⁴⁶

Dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 (dan penggantinya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) serta Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tidak memberikan ketentuan yang jelas mengenai materi muatan Peraturan Daerah (Perda) provinsi maupun Perda kabupaten/kota. Namun I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a menyatakan bahwa materi muatan Perda Provinsi terdiri dari hal-hal sebagai berikut:

- a. Kewenangan yang diperoleh dalam bidang otonomi, yang mencakup kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota, kewenangan di bidang pemerintahan tertentu, serta kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- b. Berdasarkan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk pengaturan mengenai tugas pembantuan;
- c. Untuk menampung dan mengekspresikan kondisi khusus yang ada di daerah yang bersifat lintas kabupaten/kota.

Sementara itu, materi muatan Perda kabupaten/kota adalah sebagai berikut:

- a. Kewenangan yang diperoleh untuk melaksanakan otonomi daerah yang mencakup kewenangan wajib dan kewenangan pilihan;

⁴⁶ Daryanto, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Baik Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah", *Jurnal Tahkim*, Volume. IX, Nomor. 2, (2013): 127-144, hlm. 134.

- b. Berdasarkan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk mengenai tugas pembantuan;
- c. Untuk menampung dan mengekspresikan kondisi khusus di daerah.⁴⁷

Ketentuan yang telah disebutkan di atas mengindikasikan bahwa materi muatan substansi Peraturan Daerah (baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota) pada hakikatnya bertujuan untuk mengatur urusan-urusan pemerintahan yang telah dialokasikan kepada daerah. Namun, terdapat pengecualian untuk urusan pemerintahan tertentu yang secara inheren tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Urusan-urusan tersebut mencakup politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, kebijakan dan fiskal, serta urusan agama. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juncto Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan yang dimaksud dalam konteks mencakup urusan wajib (pelayanan dasar) dan urusan pilihan (sektor unggulan).⁴⁸

D. Efektivitas Hukum

Menurut Hans Kelsen, dalam membahaskan efektivitas hukum, perlu juga dibahaskan mengenai validitas hukum. Validitas hukum mengacu pada keterikatan norma-norma hukum, yang mengharuskan individu untuk bertindak sesuai dengan

⁴⁷ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan Indonesia* (Bandung: Armico, 2008), hlm. 104-105.

⁴⁸ Daryanto, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Baik Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Otonomi Daerah", *Jurnal Tahkim*, Volume. IX, Nomor. 2, (2013): 127-144, hlm. 135.

napa yang ditentukan oleh norma-norma tersebut. Selain itu, individu diharapkan untuk mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum sebagaimana seharusnya, serta memastikan bahwa norma-norma tersebut benar-benar diterapkan dan dipatuhi

Efektivitas berasal dari kata efektif yang merujuk pada pencapaian keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Koensep efektivitas selalu berkaitan dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dan hasil yang sebenarnya dicapai. Dalam konteks ini, efektivitas dapat diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan tugas dan fungsi (operasi kegiatan program atau misi) suatu organisasi atau entitas serupa tanpa adanya tekanan atau ketegangan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, efektivitas hukum, berdasarkan pengertian di atas, dapat dipahami sebagai indikator keberhasilan hukum dalam mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Hal ini merupakan sebuah pengukuran di mana suatu target dapat dianggap telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.⁴⁹

Efektivitas hukum merujuk pada kemampuan suatu system hukum untuk menciptakan atau menghasilkan keadaan maupun situasi yang diinginkan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto menyatakan bahwa efektifitas suatu hukum ditentukan oleh lima faktor, yang sebagai berikut:

- a. Faktor hukum itu sendiri, yaitu Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁹ Nur Fitryani Siregar, "Efektivitas Hukum", hlm. 2-3.

- b. Faktor penegak hukum, yang meliputi pihak-pihak yang terlibat dalam pembentukan maupun penerapan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum,
- d. Faktor masyarakat, yang mencakup lingkungan tempat hukum tersebut berlaku atau diterapkan,
- e. Faktor kebudayaan, yang merupakan hasil karya, ciptaan, dan rasa yang berlandaskan pada karsa.⁵⁰

Teori efektivitas hukum sebagai kaidah merupakan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode berpikir yang dipergunakan adalah metode deduktif-rasional, sehingga menimbulkan jalan pikiran yang dogmatis. Di lain pihak ada yang memandang hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang teratur. Metode berpikir yang digunakan adalah induktif-empiris, sehingga hukum itu dilihatnya sebagai tindak yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama, yang mempunyai tujuan tertentu.

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realitas hukum dapat diukur melalui penilaian terhadap keberhasilan atau kegagalan suatu kaidah hukum dalam mencapai tujuannya. Keberhasilan tersebut umumnya dapat diketahui melalui pengaruh kaidah hukum dalam mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu, sehingga sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konteks ini, efektivitas hukum akan dianalisis berdasarkan tujuan yang ingin dicapai, yaitu efektivitas hukum itu sendiri.

⁵⁰ Ria Ayu Novita, dkk, "Efektivitas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian (Tanah Kering) di Desa Bringin, Kecamatan Bayan, Kabupaten Purworejo", *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6, No. 2, Tahun 2017, hlm. 4.

Salah satu upaya yang sering dilaksanakan untuk mendorong kepatuhan masyarakat terhadap kaidah hukum adalah dengan mencantumkan sanksi-sanksi yang menyertainya. Sanksi tersebut dapat berupa sanksi negatif maupun sanksi positif, di mana sanksi negatif bertujuan untuk mencegah individu dari melakukan tindakan yang tercela, sedangkan sanksi positif bertujuan untuk mendorong individu agar melakukan tindakan yang terpuji.⁵¹

Terdapat sejumlah faktor yang mempengaruhi dalam ketaatan terhadap hukum secara umum, yang sebagai berikut:

- a. Relevansi aturan hukum secara umum dengan kebutuhan hukum masyarakat yang menjadi objek dari aturan tersebut. Oleh karena itu, apabila aturan hukum yang dimaksud berupa undang-undang, pembuat undang-undang diwajibkan untuk memahami kebutuhan hukum dari kelompok sasaran yang menjadi penerima dampak pemberlakuan undang-undang tersebut.
- b. Kejelasan rumusan substansi dari aturan hukum sangat penting agar dapat dipahami dengan mudah oleh seluruh pihak yang menjadi target penerapan aturan tersebut. Oleh karena itu, perumusan substansi aturan hukum harus dilakukan secara sistematis dan terencana. Apabila aturan tersebut tertulis, maka harus di susun dengan jelas dan dapat dipahami dengan pasti. Meskipun demikian, tetap diperlukan interpretasi dari penegak hukum dalam penerapannya.

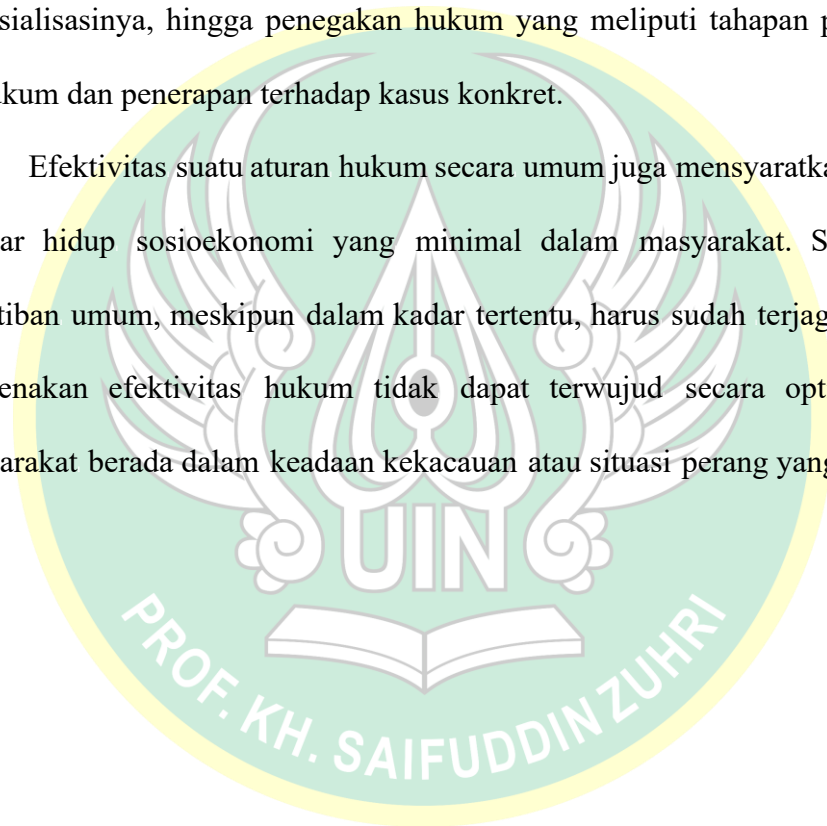
⁵¹ Galih Orlando, "Efektivitas Hukum Dan Fungsi Hukum Di Indonesia," *Jurnal USM Law Review* VI, no. 1 (2022). hlm. 52-53.

- c. Sosialisasi yang efektif kepada seluruh pihak yang menjadi target aturan hukum sangatlah vital. Kita tidak dapat berpegang pada asumsi bahwa setiap penduduk di wilayah suatu negara secara otomatis mengetahui seluruh hukum yang berlaku. Tidak mungkin masyarakat umum dapat mengakses informasi tentang suatu aturan hukum dan substansinya, apabila aturan tersebut disosialisasikan dengan cara optimal.
- d. Apabila hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seharusnya aturan bersifat melarang, bukan mengharuskan. Hal ini karena hukum bersifat melarang lebih mudah untuk dilaksanakan dibandingkan dengan hukum yang bersifat mengharuskan.
- e. Sanksi yang ditetapkan oleh aturan hukum harus disesuaikan dengan sifat aturan yang dilanggar. Sebuah sanksi yang dianggap tepat untuk mencapai tujuan tertentu, belum tentu cocok untuk tujuan lainnya.
- f. Berat ringan sanksi yang diterapkan dalam aturan hukum harus bersifat proposional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- g. Penegak hukum memiliki kemungkinan untuk memproses pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut. Hal ini memungkinkan karena Tindakan yang diatur dan dikenakan sanksi merupakan Tindakan yang konkret dan dapat diamati, sehingga memungkinkan untuk di proses di setiap tahapnya.
- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berbentuk larangan umumnya lebih efektif dibandingkan dengan aturan hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai moral yang diyakini oleh masyarakat yang menjadi sasaran penerapan aturan tersebut. Sebuah aturan hukum yang

efektif adalah aturan yang tidak hanya melarang, tetapi juga memberikan ancaman sanksi bagi tindakan yang dilarang tersebut.

- i. Efektivitas atau ketidakefektifan suatu aturan hukum secara umum sangat tergantung pada sejauh mana aparat penegak hukum dapat beroperasi secara optimal dan profesional dalam menegakkan berlakunya aturan hukum tersebut. Hal ini mencakup segala tahapan, mulai dari proses pembuatannya, sosialisasinya, hingga penegakan hukum yang meliputi tahapan penemuan hukum dan penerapan terhadap kasus konkret.

Efektivitas suatu aturan hukum secara umum juga mensyaratkan adanya standar hidup sosioekonomi yang minimal dalam masyarakat. Selain itu, ketertiban umum, meskipun dalam kadar tertentu, harus sudah terjaga. Hal ini dikarenakan efektivitas hukum tidak dapat terwujud secara optimal jika masyarakat berada dalam keadaan kekacauan atau situasi perang yang parah.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah jenis penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data secara langsung di tempat atau lokasi penelitian, yang dilakukan secara intensif, terperinci dan mendalam terhadap suatu kelompok atau organisasi, lembaga maupun fenomena tertentu. Kemudian penelitian ini disebut dengan penelitian *field reseach* atau penelitian lapangan.⁵²

Penelitian ini menghasilkan data yang deskriptif kualitatif, yaitu kajian yang berupa ungkapan-ungkapan dari sumber yang diamati, yang kemudian disebut dengan paradigma deskriptif-kualitatif.⁵³ Peneliti akan meneliti tentang “*Implementasi Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Cilacap dalam Membuat Peraturan Daerah*”.

B. Sumber Data

1. Data Primer

Responden dan informan termasuk ahli yang menjadi narasumber merupakan sumber data utama atau sumber data primer.⁵⁴ Selain itu data primer diperoleh dari lapangan atau tempat peristiwa secara langsung. Wawancara, kuesioner dan angket merupakan cara yang digunakan untuk

⁵² Lexy J. Meoleng, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), hlm. 88.

⁵³ Ahmad Tanzeh, *Pengantar Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Teras, 2009), hlm. 100.

⁵⁴ Muahimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020)

memperoleh informasi dari responden, informan.⁵⁵ Sumber primer dalam penulisan skripsi ini adalah Sekretariat Dewan Cilacap Bagian Hukum dan Perundang-undangan.

2. Data Sekunder

Data yang mendukung atau menunjang data primer disebut dengan data sekunder.⁵⁶ Adalah buku-buku, penelitian yang berbentuk laporan, jurnal, artikel dan majalah ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas merupakan macam-macam dari data primer.

C. Metode Pendekatan

Penulis dalam penelitian hukum ini menggunakan metode pendekatan *yuridis empiris*. Pendekatan *yuridis empiris* adalah upaya untuk memperoleh kejelasan dan pemahaman dari permasalahan sesuai dengan realitas yang ada atau studi kasus.⁵⁷ Pendekatan *yuridis empiris* dilakukan dengan melakukan penelitian langsung di lokasi, dengan cara melakukan pengamatan (*observasi*) dan wawancara (*interview*) dengan pihak yang berkompeten guna memperoleh gambaran dari data yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

D. Teknik Pengumpulan Data

Hal yang mutlak ada pada sebuah penelitian adalah data. “Data penelitian pada dasarnya diperoleh melalui suatu proses yang disebut dengan pengumpulan data. Menurut Silalahi pengumpulan data adalah suatu proses

⁵⁵ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Diserasi*, (Bandung: Alfabeta, 2017), hlm. 71.

⁵⁶ Ishaq, *Metode Penelitian*: 72.

⁵⁷ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 31.

mendapatkan data dengan menggunakan teknik tertentu”.⁵⁸ Adapun metode yang digunakan dalam pengumpulan data pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Studi Kepustakaan atau Dokumentasi

Studi dokumentasi adalah kegiatan mengumpulkan dan memeriksa serta menelusuri dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan oleh peneliti. Adalah mengkaji berbagai informasi tertulis mengenai hukum, baik yang telah dipublikasikan atau tidak dipublikasikan secara umum tetapi boleh diketahui oleh pihak tertentu seperti pengajar hukum, peneliti hukum, praktisi hukum dalam rangka kajian hukum. Dokumen yang dimaksud adalah berbagai dokumen hukum yang biasanya tersimpan di berbagai perpustakaan.

2. Wawancara

Adalah bagian penting dalam penelitian hukum empiris, yang dilakukan dengan cara bertanya kepada responden, informan atau narasumber secara langsung. Hal ini penting dilakukan untuk memperoleh informasi untuk penelitian.

Wawancara dilakukan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan oleh peneliti, antara lain tentang:⁵⁹

⁵⁸ Bachtiar, *Metode*: 137.

⁵⁹ Muhaimin, *Metode*: 95-96.

- a. Pengetahuan, pengalaman, perasaan, perlakuan, tindakan, pendapat responden mengenai gejala yang ada atau peristiwa hukum yang terjadi.
- b. Subjek pelaku dan objek perbuatan dalam peristiwa hukum yang terjadi.
- c. Proses terjadi dan berakhirnya peristiwa hukum.
- d. Solusi yang dilakukan oleh pihak-pihak, baik tanpa konflik maupun dalam hal terjadi konflik, dan
- e. Akibat yang timbul dari peristiwa hukum yang terjadi.

Pada penelitian ini penulis menggunakan wawancara secara lisan untuk memperoleh data. Kemudian teknik yang digunakan pada wawancara adalah teknik semi struktur (*semi structure interview*), pada teknik ini pelaksanaan wawancara relatif lebih bebas dibandingkan dengan wawancara dengan menggunakan teknik terstruktur. Dengan memiliki tujuan agar menemukan permasalahan lebih terbuka.⁶⁰ Penulis juga mendengarkan dan mencatat secara teliti mengenai apa saja yang dikemukakan oleh narasumber.

3. Observasi

Dalam penelitian, observasi adalah metode utama pengumpulan data. Menurut Nanang Martono, observasi adalah proses pengumpulan pengetahuan dengan menggunakan panca indera. Untuk membangun hubungan antara kenyataan dan asumsi teoritisnya, peneliti menggunakan observasi sebagai teknik pengumpulan data. Sedangkan menurut Syamsudin

⁶⁰ Cholid Narbuko, dan Abu Achmedi, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), hlm. 85.

mengartikan observasi sebagai proses pengumpulan data penelitian sambil menatap langsung pada objek penelitian yang menjadi pokok penelitian. Selain itu, Cristensen menjelaskan observasi sebagai proses mempelajari suatu fenomena yang diinginkan melalui melihat pola perilaku manusia dalam konteks tertentu. Karena apa yang dikatakan dan dilakukan individu seringkali tidak sama, observasi sangat penting untuk mempelajari hal-hal spesifik tentang mereka.⁶¹ Adapun observasi yang dilakukan oleh peneliti berada di Sekretariat Dewan Cilacap Bagian Hukum dan Perundang-Undangan.

E. Teknik Analisis Data

Menurut Irawa analisis adalah tahapan yang sifatnya mentransformasikan atau mengubah data menjadi suatu informasi. Jadi data yang sebelumnya dalam bentuk pencatatan, kemudian data itu ditransformasikan supaya memiliki makna.⁶² Dengan demikian tahapan analisis data adalah tahapan yang penting dalam suatu penelitian karena pertanyaan-pertanyaan dari suatu penelitian akan terjawab. Adapun model yang digunakan adalah model Milles dan Huberman

1. Reduksi Data

Mereduksi data mencakup meringkas, menulis bagian yang paling penting, memfokuskan pada hal yang paling penting, mencari tema dan pola, dan menghasilkan hal-hal yang dianggap tidak perlu. Hasilnya, data telah

⁶¹ Bachtiar, *Metode*: 148.

⁶² Bactiar, *Metode*: 163-164.

direduksi untuk memberikan gambaran yang jelas dan dapat memudahkan penulis untuk mengumpulkan data dan mencarinya saat dibutuhkan.

2. Penyajian Data

Setelah peneliti mereduksi data, diperoleh data valid yang berguna untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Tahap selanjutnya adalah memperkenalkan bagian kalimat dalam bentuk paragraf-paragraf. Hasilnya, data yang diperoleh disajikan secara lisan dalam bentuk deskripsi-baik informasi naratif maupun temuan observasi dan penelitian sehingga dapat disajikan dengan baik dan mudah dicari serta dikaji ulang.

3. Kesimpulan

Menurut Milles dan Hubermann, tahapan analisis data kualitatif saat ini adalah inferensi dan verifikasi. Selama dan setelah proses pengumpulan data, ada tiga faktor utama yang saling berhubungan. Dalam penelitian kualitatif, temuan baru yang belum pernah terlihat sebelumnya merupakan kesimpulan. Gambaran atau gambaran suatu objek yang sebelumnya tidak jelas dapat disebut sebagai temuan.

BAB IV

IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN CILCAP

A. Implementasi Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Bidang Legislasi

Penyerahan sebagian besar kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai garda terdepan dalam pembangunan nasional. Hal ini bertujuan untuk menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam konteks tersebut, peran dan dukungan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan menjadi sangat strategis, terutama dalam hal penyusunan peraturan daerah dan peraturan daerah lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶³

Sejalan dengan hal tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki tugas dan wewenang untuk merumuskan Peraturan Daerah (Perda) yang akan dibahas bersama kepala daerah guna memperoleh persetujuan bersama. Selain itu, DPRD bertanggung jawab untuk membahas dan menyetujui Rancangan Perda mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama dengan kepala daerah. DPRD juga melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, serta kebijakan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan

⁶³ Aristo Evandy A. Barlian, "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan dalam Perspektif Politik Hukum", *Fiat Justita: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 4, Oktober-Desember 2016, hlm. 607.

program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di wilayahnya. DPRD berwenang mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah atau wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk DPRD provinsi, serta kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk DPRD kabupaten/kota. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah, DPRD juga diberi tanggung jawab untuk memilih penggantinya.

Lebih lanjut, DPRD memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terkait rencana perjanjian internasional, serta membentangkan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah. DPRD berhak meminta laporan keterangan pertanggungjawaban dari kepala daerah mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah; membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah; melakukan pengawasan, serta meminta laporan dari Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dalam rangka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; serta memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang berpotensi membebani masyarakat dan daerah.

Sebagaimana telah dikemukakan, sebagai elemen penyelenggara pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki sejumlah fungsi yang bertujuan untuk mengawal pelaksanaan pemerintahan daerah. Fungsi-fungsi tersebut mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Namun, lebih tepat jika fungsi-fungsi lembaga legislatif di daerah ini dikelompokkan menjadi tiga, yaitu fungsi pengawasan, fungsi legislasi, dan fungsi representasi. Hal ini sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam

Pasal 292 ayat (2) dan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, yang menegaskan bahwa DPRD sebenarnya tidak hanya melaksanakan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, tetapi juga fungsi representasi.⁶⁴

Ketentuan dalam Pasal 96 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan”. Ketentuan yang serupa mengenai fungsi DPRD di tingkat Provinsi serta kabupaten/kota diatur dalam Pasal 149 Ayat (1) yang juga menyebutkan bahwa; “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan”. Hal ini diperkuat dalam Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018. Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah tersebut ditegaskan bahwa fungsi legislasi diwujudkan dalam pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran diwujudkan dalam pembahasan dan persetujuan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) bersama dengan kepala daerah, serta fungsi pengawasan yang diwujudkan dalam pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD. Melalui fungsi legislasi ini, DPRD sesungguhnya menempati posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD berpartisipasi sebagai mitra sejajar pemerintah daerah dalam menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dipahami sebagai sebuah amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁶⁵

⁶⁴ Asmawi, “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I, No. 1 Juni 2014, hlm. 8.

⁶⁵ Arifudin N, “Implementasi Fungsi Legislasi”: hlm. 60.

Untuk melaksanakan fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diberikan tugas dan wewenang untuk menyusun peraturan daerah bersama dengan Kepala Daerah. DPRD bertanggung jawab untuk menetapkan peraturan-peraturan daerah yang bertujuan untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya didelegasikan kepada daerah. DPRD juga memiliki kewenangan untuk membela kepentingan daerah serta masyarakatnya di hadapan Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat, dengan memperhatikan persetujuan dari Kepala Daerah yang bersangkutan.⁶⁶

Telah dikemukakan bahwa DPRD berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah dan merupakan salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah menempatkan lembaga ini sejajar dengan pemerintah daerah. Dalam kedudukan yang sejajar tersebut, DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah melaksanakan berbagai fungsi pemerintahan daerah, yang mencakup semua urusan sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Peraturan Daerah memiliki kedudukan yang strategis karena didasarkan pada landasan konstitusional yang jelas, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Daerah memiliki beberapa fungsi, diantaranya sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah serta tugas pembantuan sesuai dengan

⁶⁶ Asmawi, "Dewan Perwakilan", hlm. 9.

amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, Peraturan Daerah berfungsi sebagai wadah untuk menampung kekhususan dan keragaman daerah serta sebagai saluran aspirasi masyarakat setempat. Namun demikian, pengaturannya tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta berfungsi sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pentingnya Peraturan Daerah dalam kerangka sistem perundang-undangan nasional merupakan sebuah justifikasi terhadap keberadaan perda yang tidak terpisahkan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, posisi Peraturan Daerah di bawah UUD 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah serta Peraturan Presiden. Oleh karena itu, dapat dikemukakan bahwa hakikat Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai bagian dari sistem perundang-undangan nasional secara substansial menempatkannya sebagai penjabaran yang lebih rinci dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁶⁷

Sebagaimana telah dipahami, tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia dilaksanakan secara berjenjang hingga dengan tingkat pemerintah daerah/kota. Hal ini telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang

⁶⁷ Amira Kenap, dkk, "Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Menjadi Peraturan Daerah", *Lex Administratum*, Vol. IX, No. 3, Apr. 2021, hlm. 79

menyebutkan bahwa urutan peraturan Perundang-undangan mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, serta Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian, setiap pemerintah daerah berwenang untuk menetapkan peraturan daerah masing-masing. Pembentukan peraturan daerah tersebut didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang kemudian telah diubah melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah kabupaten⁶⁸ dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum kabupaten. Penyusunan Propemperda mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Instansi vertikal terkait sebagaimana dimaksud yakni instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan/atau instansi vertikal terkait sesuai dengan kewenangan, materi muatan, atau kebutuhan. Hasil penyusunan Propemperda sebagaimana dimaksud diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum kabupaten kepada gubernur melalui sekretaris daerah kabupaten.⁶⁹

⁶⁸ Terhadap nomenklatur pada awalnya adalah “provinsi” yang kemudian diganti oleh penulis untuk menyesuaikan konteks pembahasan yakni kabupaten.

⁶⁹ Pasal 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Bupati menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah kabupaten kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD kabupaten. Adapun tata cara dalam penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota. Dalam penyusunan Propemperda Kabupaten di lingkungan DPRD Kabupaten dikoordinasikan dengan Bapemperda yang diatur melalui Peraturan DPRD Kabupaten.⁷⁰

Penyusunan Propemperda Kabupaten dilaksanakan oleh DPRD kabupaten dan bupati. Penyusunan Propemperda Kabupaten didasarkan atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantu, aspirasi masyarakat daerah. Penyusunan Propemperda kabupaten memuat daftar urutan yang ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan prioritas pembentukan Perda Kabupaten, penyusunan dan penetapan Propemperda dilakukan oleh Bapemperda dan Biro Hukum Kabupaten atau dengan nama lainnya. Penyusunan Propemperda dilakukan setiap lima tahun sebelum penetapan rancangan perda tentang APBD Kabupaten. Penyusunan dan penetapan Propemperda dilakukan berdasarkan pertimbangan realisasi setiap tahunnya dengan penambahan paling banyak dua puluh lima persen dari jumlah Raperda yang ditetapkan di tahun sebelumnya.⁷¹

⁷⁰ Pasal 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁷¹ Pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Hasil penyusunan Propemperda Kabupaten antara DPRD Kabupaten dan Bupati disepakati menjadi Propemperda Kabupaten dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD Kabupaten dan ditetapkan dengan Keputusan DPRD Kabupaten. Dalam Propemperda diatur mengenai daftar kumulatif yang terdiri dari akibat putusan Mahkamah Agung dan APBD. DPRD Kabupaten dan Bupati dapat mengajukan Raperda di luar Propompeda dengan syarat sebagai berikut:

1. Dalam keadaan konflik, bencana alam, dan keadaan luar biasa.
2. Menindaklanjuti kerjasama dengan pihak lain
3. Mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi suatu Raperda dapat disetujui
4. Dihapus
5. Perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah propemperda ditetapkan.⁷²

1. Penyusunan

Penyusunan produk hukum daerah berbentuk peraturan berupa perda atau nama lainnya berdasarkan Propemperda.⁷³ Untuk penyusunan rancangan perda dapat berasal dari DPRD ataupun Kepala Daerah.⁷⁴ Bagi pemrakarsa peraturan daerah dalam rancangannya mempersiapkan penjelasan atau

⁷² Pasal 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁷³ Pasal 20 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁷⁴ Pasal 21 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

keterangan dan/atau naskah akademik. Apabila pemrakarsa rancangan peraturan daerah berasal dari kepala daerah, maka penyusunan naskah akademik berasal dari perangkat daerah mengikutsertakan perangkat daerah yang membidangi hukum kabupaten. Dan untuk penyusunan rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD, maka penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik berasal dari anggota DPRD, Komisi, gabungan Komisi atau Bapemperda, dikoordinasikan oleh Bapemperda.

Dalam proses pemrakarsa penyusunan naskah akademik mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi yang akan diatur dalam rancangan perda provinsi. Untuk penjelasan atau keterangan paling sedikit memuat pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur.⁷⁵

Perangkat daerah yang membidangi hukum kabupaten melakukan penyelarasan naskah akademik rancangan perda provinsi yang diterima dari perangkat daerah kabupaten. Penyelarasan dilakukan terhadap sistematika dan materi muatan naskah akademik rancangan perda kabupaten. Penyelarasan mengikutsertakan pemangku kepentingan. Perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi melalui sekretariat daerah kabupaten menyampaikan kembali naskah akademik rancangan peraturan daerah

⁷⁵ Pasal 22 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

kabupaten yang telah dilakukan penyelarasan kepada perangkat daerah kabupaten disertai dengan penjelasan hasil penyelarasan.

Bupati memerintahkan memerintahkan perangkat daerah pemrakarsa untuk menyusun rancangan perda provinsi berdasarkan Propemperda Kabupaten. Dalam menyusun rancangan perda kabupaten, bupati membentuk tim penyusunan rancangan perda kabupaten yang ditetapkan dengan keputusan bupati. Untuk keanggotaan tim penyusun terdiri dari bupati, sekretaris daerah, perangkat daerah pemrakarsa, perangkat daerah yang membidangi hukum kabupaten, perangkat daerah terkait, perancang peraturan perundang-undangan. Bupati dapat mengikutsertakan instansi vertikal yang terkait dan/atau akademisi dalam keanggotaan tim penyusun. Tim penyusun dipimpin oleh ketua yang ditunjuk oleh perangkat daerah pemrakarsa.⁷⁶

2. Pembahasan

Pembahasan rancangan perda yang berasal dari bupati disampaikan dengan surat pengantar bupati kepada pimpinan DPRD Kabupaten.⁷⁷ Surat pengantar gubernur memuat latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan materi pokok yang diatur, yang menggambarkan keseluruhan substansi rancangan perda kabupaten. Dalam hal rancangan

⁷⁶ Pasal 25 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁷⁷ Pasal 63 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

perda berasal dari bupati disusun berdasarkan naskah akademik, naskah akademik disertakan dalam penyampaian rancangan perda kabupaten.⁷⁸

Pembahasan rancangan perda yang berasal dari DPRD Kabupaten disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPRD Kabupaten kepada bupati.⁷⁹ Surat pengantar pimpinan DPRD Kabupaten paling sedikit memuat latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan materi pokok yang diatur, yang menggambarkan keseluruhan substansi rancangan perda kabupaten.⁸⁰

Pembicaraan tingkat I meliputi dalam rancangan perda kabupaten berasal dari bupati dengan penjelasan bupati dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda, pandangan umum fraksi terhadap rancangan perda dan tanggapan dan/atau jawaban gubernur terhadap pandangan umum fraksi. Dalam hal rancangan perda kabupaten berasal dari DPRD dilakukan dengan penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Bapemperda atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda kabupaten. Pendapat gubernur terhadap rancangan perda kabupaten, dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat bupati. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan gubernur atau pejabat yang ditunjuk untuk

⁷⁸ Pasal 64 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁷⁹ Pasal 67 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁸⁰ Pasal 68 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

mewakilinya. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan gubernur atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.⁸¹

Pembicaraan tingkat II meliputi pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna. Pendapat akhir bupati.⁸²

3. Penetapan

Rancangan perda yang telah diberikan noreg disampaikan Menteri Dalam Negeri kepada bupati untuk perda kabupaten/kota untuk dilakukan penetapan dan pengundangan.⁸³

4. Pengundangan

Pengundangan perda yang telah ditetapkan, diundangkan dalam lebaran daerah. Lembaran daerah merupakan penerbitan resmi pemerintah daerah. Pengundangan merupakan pemberitahuan secara formal suatu perda sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat.⁸⁴ Tambahan lembaran

⁸¹ Pasal 73 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁸² Pasal 74 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁸³ Pasal 107 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁸⁴ Pasal 121 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

daerah memuat penjelasan perda. Tambahan lembaran daerah dicantumkan nomor tambahan lembaran daerah. Tambahan lembaran daerah ditetapkan bersamaan dengan pengundangan perda. Nomor tambahan lembaran daerah merupakan kelengkapan dan penjelasan dari lembaran daerah.⁸⁵

Berkenaan praktik yang terjadi di DPRD Kabupaten Cilacap dalam proses perencanaan pembentukan peraturan daerah telah menyelaraskan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada terlebih pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

Rancangan perda kabupaten yang berasal dari DPRD Kabupaten dapat diajukan oleh anggota DPRD Kabupaten, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda berdasarkan Propemperda Kabupaten. Selanjutnya disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD Kabupaten disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Adapun isi dari penjelasan yakni pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, daftar nama, tanda tangan pengusul. Naskah akademik yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang berisikan latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur dan jangkauan dan arah pengaturan. Untuk penyampaian Raperda diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD.

⁸⁵ Pasal 122 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pimpinan DPRD Kabupaten menyampaikan Raperda kepada Bapemperda untuk dilakukan pengkajian. Tujuan dari pengkajian tersebut yakni untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Raperda kabupaten. Kemudian Bapemperda menyampaikan hasil kajian Raperda kepada pimpinan DPRD Kabupaten. Penyampaian hasil kajian dilakukan oleh Bapemperda di rapat paripurna DPRD Kabupaten, menyampaikan hasil kajian kepada anggota DPRD Kabupaten dalam jangka waktu tujuh hari sebelum rapat paripurna di DPRD Kabupaten. Pada saat rapat paripurna ada beberapa hal yang disampaikan yakni penjelasan dari pengusul, fraksi dan anggota DPRD Kabupaten memberikan pandangan, pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD Kabupaten lainnya.

Pada saat rapat paripurna DPRD Kabupaten memutuskan usul Raperda kabupaten berupa persetujuan, persetujuan dengan perubahan dan penolakan. Untuk persetujuan dengan perubahan pimpinan DPRD Kabupaten menugaskan komisi, gabungan komisi, Bapemperda, atau panitia khusus yang menyempurnakan rancangan perda kabupaten. Penyempurnaan nantinya disampaikan kembali kepada pimpinan DPRD.

Secara implementatif dalam pembentukan peraturan daerah yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Cilacap sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, dalam pembentukan Raperda ada beberapa hal kendala yang terjadi yakni menunggunya nomor registrasi yang dikeluarkan oleh biro hukum provinsi. Nomor registrasi ini merupakan keharusan yang diajukan oleh sekretariat daerah kabupaten kepada biro hukum provinsi.

B. Efektivitas Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) merupakan salah satu instrumen yang digunakan dalam pelaksanaan otonomi daerah, dengan tujuan untuk menetapkan arah dan kebijakan pembangunan daerah serta menyediakan fasilitas pendukung yang diperlukan.⁸⁶ Pemerintah daerah secara yuridis memiliki hak untuk menetapkan Peraturan Daerah (Perda) dalam penyelenggaraan otonomi daerah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, serta daya saing daerah. Dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, pemerintah daerah melaksanakan otonomi seluas-luasnya mengelola urusan pemerintahan tersebut berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sesuai dengan sistem norma hukum yang dianut di Indonesia, setiap produk perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁸⁷

Proses pembentukan peraturan daerah yang dilaksanakan oleh DPRD Cilacap tidak selagi berjalan dengan lancar, terdapat beberapa kendala yang ternyata menghambat pelaksanaannya. Salah satu penyebab adanya keterlambatan dari pembentukan peraturan daerah yakni pendaftaran nomor registrasi yang dilakukan oleh sekretariat daerah melalui bidang hukum kepada biro hukum provinsi, filterisasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat, adanya

⁸⁶ Muhammad Suharjono, "Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 19, Februari 2014, hlm. 23.

⁸⁷ Achmadudin Rajab, "Penguatan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten/Kota", *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, hlm. 2.

penyesuaian jadwal dengan aktivitas yang akan dilaksanakan oleh pemerintah pusat.⁸⁸

Nomor register, atau yang sering disebut juga dengan noreg merupakan pemberian nomor bertujuan untuk pengawasan dan ketertiban administrasi, guna mengetahui jumlah rancangan perda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan. Nomor registasi dibagi menjadi dua yakni nomor register untuk rancangan Peraturan Daerah yang dievaluasi dan nomor register untuk rancangan Peraturan Daerah.⁸⁹

Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan perda, dan rancangan tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, maka noreg akan diberikan. Sebaliknya, jika gubernur menyatakan bahwa hasil evaluasi rancangan perda tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, maka bupati/walikota bersama DPRD harus melakukan penyempurnaan paling lambat dalam jangka waktu tujuh hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.⁹⁰

Setelah penyempurnaan terhadap rancangan peraturan daerah, bupati/walikota mengajukan permohonan noreg kepada gubernur. Rancangan peraturan daerah yang telah memperoleh noreg kemudian ditetapkan oleh

⁸⁸ Hasil Wawancara pada tanggal 26 Februari 2025, pukul 13.14 WIB.

⁸⁹ Hasil Wawancara pada tanggal 26 Februari 2025, pukul 13.14 WIB.

⁹⁰ Hasil Wawancara pada tanggal 26 Februari 2025, pukul 13.14 WIB.

kepala daerah dengan menandatangani dokumen tersebut dalam waktu paling lambat tiga puluh hari.⁹¹

Pemberian Nomor Regristasi bertujuan untuk menyelaraskan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kepentingan umum. Meskipun pemberian noreg memiliki tujuan positif, pada kenyataannya, proses ini setingkali mengakibatkan terhambarnya penetapan dan pengundangan suatu Raperda, yang dapat menimbulkan ketidak pastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.⁹²

Maka dari itu efektivitas hukum dalam pembentukan peraturan daerah perlu diperhatikan kembali, sehingga dalam pembentukan peraturan daerah tidak terkendala oleh permasalahan seperti yang disebutkan di atas. Efektivitas hukum sendiri dapat dipahami sebagai suatu kegiatan yang mengungkapkan suatu strategi dalam perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum. Secara khusus, terdapat sebuah jenjang yang menghubungkan hukum dengan tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law ini theory*), dengan kata lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitan antara *law in action* dan *law ini theory*.⁹³ Pelaksanaan hukum dalam masyarakat diharapkan dapat berlangsung sesuai dengan fungsinya, yaitu untuk mewujudkan ketetapan yang adil.

Menurut Soerjono Soekanto, ketika seseorang menyatakan bahawa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal dalam mencapai tujuannya, penilaian tersebut

⁹¹ Hasil Wawancara pada tanggal 26 Februari 2025, pukul 13.14 WIB.

⁹² Hasil Wawancara pada tanggal 26 Februari 2025, pukul 13.14 WIB.

⁹³ Djaenab, "Efektifitas dan Berfungsinya Hukum dalam Masyarakat", *Ash-Shahabah Jurnal Pendidikan dan Studi Islam*, Vol. 4, No. 2, Juli 2018, hlm. 149.

umumnya diatur berdasarkan sejauh mana kaidah tersebut mampu mempengaruhi serta mengatur sikap, tindakan, atau perilaku tertentu sehingga dapat disesuaikan dengan tujuan yang telah ditetapkan.⁹⁴ Pernyataan tersebut pada dasarnya menunjukkan bahwa penerapan hukum merupakan upaya untuk mewujudkan hukum dalam bentuk perilaku atau tindakan. Selain itu dalam konteks efektivitas hukum, pernyataan kaidah hukum dapat merujuk pada hukum substantif (hukum materil), serta hukum prosedural (hukum formal).

Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas hukum ditentukan oleh lima faktor utama. Pertama, faktor hukum itu sendiri, yang mencakup undang-undang yang berlaku. Kedua, faktor penegak hukum, individu atau lembaga yang bertanggung jawab dalam pembentukan penerapan hukum. Ketiga, faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Keempat, faktor masyarakat, yang merujuk pada lingkungan di mana hukum tersebut diterapkan. Terakhir, faktor kebudayaan, yang merupakan hasil karya, cipta dan rasa yang berlandaskan pada karsa.⁹⁵

a. Faktor Hukum

Isu hukum yang paling sering muncul dalam konteks faktor hukum ini adalah antagonisme antara kepastian hukum dan keadilan. Hal ini disebabkan oleh sifat keadilan yang pada dasarnya merupakan suatu konsep yang bersifat abstrak, sementara kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Maka dari itu mengenai pengajuan

⁹⁴ Djaenab, "Efektifitas dan Berfungsinya Hukum dalam Masyarakat": hlm. 149.

⁹⁵ Ria Ayu Novita, dkk, "Efektivitas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Hasil Tanah Pertanian (Tanah Kering) di Desa Bringin, Kecamatan Bayan, Kabupaten Purworejo", *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6, No. 2, 2025, hlm. 4.

dan pemberian noreg perlu diperhatikan kembali, hal ini berhubungan dengan penetapan dan pengundangan suatu raperda menjadi perda. Apabila prosesi pengajuan dan pemberian noreg terlalu lama dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum. Maka dari itu perlu dicantumkan batasan waktu untuk pengajuan dan pemberian noreg.⁹⁶

b. Faktor Penegak Hukum

Fungsi suatu hukum sangat dipengaruhi oleh faktor mentalitas atau kepribadian dari para penegak hukum. Apabila hukum yang telah dirumuskan sudah baik, maka pada tataran implementasinya akan ditentukan oleh sikap dan perilaku para penegak hukum. Sebagaimana yang disampaikan oleh J.E Sahetapy, dalam konteks penegakan hukum, penting untuk menegaskan bahwa menjalankan keadilan tanpa disertai kebenaran merupakan suatu bentuk kebijakan yang tidak tepat. Sebaliknya, penegakan kebenaran yang tidak didukung oleh kejujuran dapat dianggap sebagai kemunafikan. Oleh karena itu, dalam kerangka penegakan hukum oleh setiap lembaga penegak hukum, keadilan dan kebenaran harus dinyatakan dengan tegas, terasa serta terlihat secara nyata, dan diaktualisasikan dalam praktik.

Penegakan hukum terkait dengan pihak-pihak yang terlibat dalam pembentukan serta menerapkan hukum (*law enforcement*). Komponen-komponen dalam penegakan hukum mencakup aparaturnya penegak hukum yang bertugas untuk memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum secara proporsional. Selain itu, hal ini juga merujuk kepada para

⁹⁶ Hasil Wawancara pada tanggal 26 Februari 2025, pukul 13.14 WIB.

pembuat peraturan, yang dimaksudkan agar dalam proses penyusunan aturan dapat memberikan kejelasan. Dengan semikian, diharapkan tidak terjadi keterlambatan dalam pengajuan dan pemberian nomor registrasi (Noreg).

c. Faktor Sarana dan Fasilitas Hukum

Fasilitas pendukung dapat didefinisikan secara sederhana sebagai sarana yang diperlukan untuk mencapai tujuan tertentu. Ruang lingkup fasilitas pendukung ini terutama mencakup sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung dalam pelaksanaan kegiatan. Fasilitas pendukung yang terstruktur dengan baik, peralatan yang cukup, serta sumber keuangan yang memadai, dan lain-lain. Selain ketersediaan fasilitas, pemeliharaan juga memiliki peran yang sangat penting untuk menjamin keberlanjutan fungsi-fungsi tersebut.

Konsisi ini sering kali terjadi di mana suatu peraturan telah diimplementasikan, namun fasilitas yang mendukungnya belum tersedia secara lengkap. Kondisi demikian dapat mengakibatkan hambatan yang berarti. Contohnya, keberadatan nomor registrasi seharusnya tidak menjadi penghalang bagi suatu rancangan peraturan daerah untuk ditetapkan dan diundangkan. Oleh karena itu, terdapat kebutuhan yang mendesak akan adanya basis data yang handal terkait peraturan perundang-undangan, sehingga proses dapat berlangsung lebih efisien.⁹⁷

d. Faktor Masyarakat

⁹⁷ Hasil Wawancara pada tanggal 26 Februari 2025, pukul 13.14 WIB

Salah satu faktor yang memengaruhi efektivitas suatu peraturan adalah masyarakat. Yang dimaksud di sini adalah kesadaran masyarakat untuk mematuhi peraturan perundang-undangan, yang sering kali disebut sebagai derajat kepatuhan. Derajat kepatuhan hanya dapat diukur jika masyarakat telah memiliki pengetahuan mengenai hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan telah diundangkan dan diterbitkan sesuai dengan prosedur yang sah dan resmi, maka secara yuridis, peraturan tersebut dinyatakan berlaku. Selanjutnya, muncul asumsi bahwa setiap warga masyarakat dianggap mengetahui adanya undang-undang tersebut. Namun, asumsi ini tidak sepenuhnya mencerminkan kondisi yang sebenarnya.

Tujuan dari penegakan hukum adalah untuk melindungi kepentingan masyarakat. Masyarakat memiliki peranan yang sangat penting dalam proses penegakan hukum. Apabila masyarakat merasa bahwa ketentuan yang terdapat dalam hukum telah diterapkan dengan baik, maka akan semakin efektif pula upaya penegakan hukum tersebut. Peningkatan kesadaran masyarakat terhadap hukum akan berdampak positif terhadap keberlakuan hukum di dalam kehidupan sosial masyarakat.

e. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang secara intrinsik terintegrasi dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan dalam diskursus ini. Hal ini dilakukan karena fokus pembahasan adalah pada sistem nilai-nilai yang merupakan inti dari kebudayaan spiritual ataupun nonmaterial. Perbedaan ini penting, mengingat bahwa sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan),

hukum mencakup struktur, substansi, dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah atau bentuk dari sistem tersebut, misalnya meliputi tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antar lembaga, hak-hak dan kewajiban, serta aspek lainnya. Hukum memiliki pengaruh baik secara langsung maupun tidak langsung dalam mendorong terjadinya perubahan sosial.

Cara-cara untuk memengaruhi masyarakat dengan pendekatan yang terencana dan teratur disebut sebagai *social engineering* atau *social planning*. Agar hukum dapat benar-benar dapat memengaruhi perilaku masyarakat, sangat penting untuk menyebarluaskan hukum tersebut sehingga dapat melembaga di dalam struktur sosial. Eksistensi alat-alat komunikasi tertentu merupakan salah satu syarat bagi penyebaran dan pelebagaan hukum. Proses komunikasi hukum tersebut dapat dilakukan secara formal, yaitu melalui suatu tata cara yang terorganisasi dan bersifat resmi.

Soerjono Soekanto menegaskan bahwa kebudayaan memiliki fungsi yang sangat penting bagi individu dan masyarakat. Kebudayaan berperan dalam mengatur perilaku manusia, sehingga mereka dapat memahami bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, serta menentukan sikap dalam berinteraksi dengan orang lain. Semakin baik kualitas kebudayaan suatu masyarakat, maka semakin baik pula penerapan hukum yang akan dilaksanakan di tengah-tengah masyarakat tersebut.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

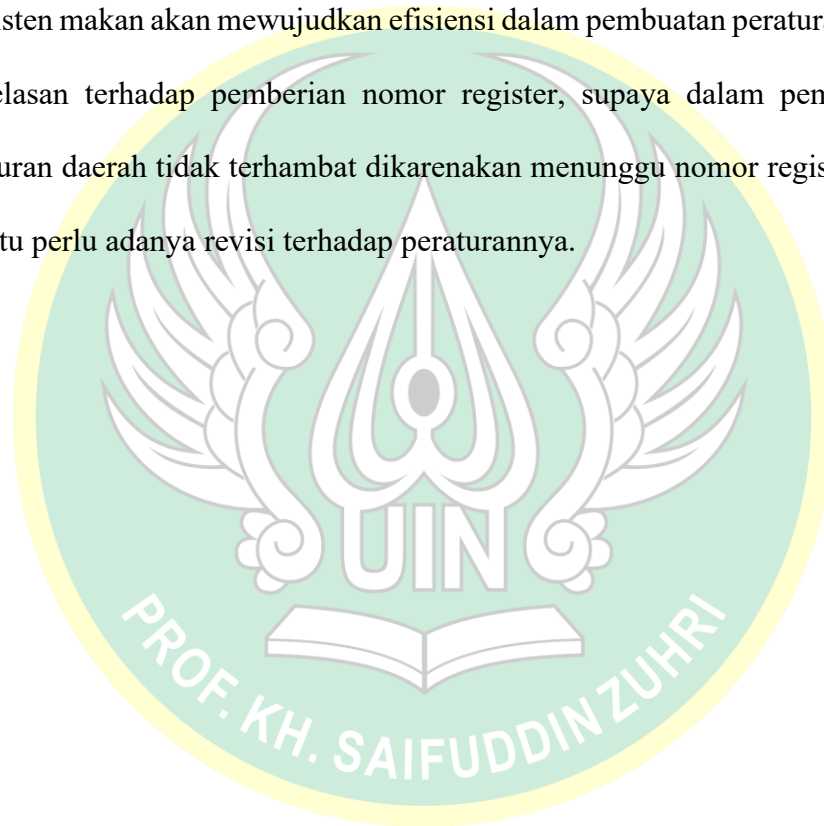
Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan terhadap apa yang telah dijelaskan:

1. DPRD Cilacap dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam pembentukan produk hukum daerah telah menyesuaikan dengan Peraturan Menteri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Nomor 80 Tahun 2021. Walaupun sudah menyesuaikan ada beberapa kendala seperti perlu menunggu nomor register rancangan peraturan daerah.
2. Berkaitan dengan efektivitas hukum dalam pembentukan peraturan daerah setelah melakukan hasil wawancara dan menelaah mengenai proses pemebentukan peraturan daerah di Kabupaten Cilacap yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah, maka telah efektif sesuai dengan tahapan yang telah ada, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Namun pada tahap penetapan mengalami kendala dalam beberapa hal seperti kurangnya fasilitas yang memenuhi dalam prosesnya, terdapat tahapan yang menyebabkan batalnya peraturan daerah yang sedang diporses dan yang paling berpengaruh adalah pada nomor register yang mana nomor register perlu mendapatkan persetujuan. Hal ini berkaitan dengan faktor hukumnya sendiri yakni belum adanya aturan yang jelas, faktor penegak hukum dalam hal ini pembuat hukum, faktor sarana dan prasarana dalam hal perlu adanya database terhadap

peraturan perundang-undangan yang memadai, faktor masyarakat yakni sumber daya manusia, dan faktor kebudayaan.

B. Saran

Adapun saran yang dapat penulis sampaikan adalah perlu adanya peningkatan yang berkaitan dengan faktor-faktor yang membengaruhi efektivitas hukum tersebut. Keseluruhan praktik ini, jika dilakukan secara konsisten maka akan mewujudkan efisiensi dalam pembuatan peraturan daerah. Penjelasan terhadap pemberian nomor register, supaya dalam pembentukan peraturan daerah tidak terhambat dikarenakan menunggu nomor register. Maka dari itu perlu adanya revisi terhadap peraturannya.



DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Anggono, Bayu Dwi. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*. Jakarta: Konsititusi Press, 2014.
- Anonim. "Program Legislasi Nasional." DPR RI, n.d. <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>.
- Asmara, Galang, Muh Risnain, Zunnuraeni Zunnuraeni, and Sri Karyati. "Konsep Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945." *Jurnal Kompilasi Hukum* 4, no. 2 (2019): 193–205.
- Averus, Muhadam Labolo dan Ahmad. *Sistem Politik Suatu Pengantar*. Purbalingga: CV. Sketsa Media, 2022.
- AZ, Lukman Santoso. *Negara Hukum Dan Demokrasi: Pasang Surut Negara Hukum Indonesia Pasca Reformasi*. Ponorogo: IAIN Po Press, 2016.
- Barlian, Iyan, and Pipih Ludia Karsa. "Fungsi Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Secara Konstitusionalitas Dalam Penyelenggaraan Negara Pasca Reformasi." *Jurnal Res Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 2 (2023): 410–28.
- Berry, Michael Frans. "Pembentukan Teori Peraturan Perundang-Undangan." *Muhammadiyah Law Review* 2, no. 2 (2021): 87–91.
- Dalimunthe, Dermina. "Proses Pembentukan Undang-Undang Menurut UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal AL-MAQASID: Jurnal Ilmu Kesyarifan Dan Keperdataan* 4, no. 2 (2018): 59–75.
- Faqih, Muhammad. "PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG." *MIMBAR YUSTITIA: Jurnal Hukum Dan Hak Asasi Manusia* 3, no. 2 (2019): 165–78.
- Faraby, Yutirsa Yunus dan Reza. "Reduksi Fungsi Anggaran DPR Dalam Kerangka Checks and Balances Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013." *Jurnal Yudisial* 7 (2014).
- Febriansyah, Ferry Irawan. "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Perspektif* 21, no. 3 (2016): 220–29.
- Hasan, Hasanuddin. "Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia Sebagai Suatu Sistem." *Madani Legal Review* 1, no. 2 (2017): 120–30. <https://doi.org/https://doi.org/10.31850/malrev.v1i2.32>.

- Huda, Ni'matul. "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Hukum Ius Quia IusTum* 13, no. 1 (2006): 27–37.
- Hukumonline, Tim. "Tugas Dan Fungsi Legislasi, Anggaran, Dan Pengawasan DPR." Hukumonline, 2024. <https://www.hukumonline.com/berita/a/tugas-dan-fungsi-legislasi--anggaran--dan-pengawasan-dpr-lt653b8c7e830d5/>.
- Karunia Dewi, Avita, "Tugas dan Wewenang DPRD dalam Pelaksanaan Fungsi Anggaran Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Jawa Tengah", *Jurnal Edukasi Ekonomi, Pendidikan dan Akuntansi*, Vol. 9, No. 1, Juni 2021
- Lombo, Meigel Rio M. "Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Setelah Amandemen Uud 1945." *Lex et Societatis* IV (2016).
- Lumbantoruan, Gunardi SA. "Pengundangan Peraturan Lembaga Negara Independen Di Indonesia (Analisis Terhadap Polemik Pengundangan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018)." *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9 (2020).
- M Jeffri Arlinandes, Dkk. "Rekonstruksi Tahapan Pembentukan Perundang-Undangan: Urgensi Re-Harmonisasi Dan Evaluasi Sebagai Siklus Pembentukan Undang-Undang Yang Berkualitas." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19 (2022).
- Marlina, Rika. "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia." *Jurnal Daulat Hukum* 1, no. 1 (2018): 171–78.
- Marpaung, Lintje Anna. "PENGARUH KONFIGURASI POLITIK HUKUM TERHADAP KARAKTER PRODUK HUKUM (Suatu Telaah Dalam Perkembangan Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia)." *Pranata Hukum* 7 (2012).
- MD, Mahfud. *Politik Hukum Di Indonesia*. Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2020.
- Muntoha. *Negara Hukum Indonesia: Pasca Perubahan UUD 1945*. Bantul: Kaukaba Dipantara, 2013.
- Nugroho, Sigit Spto, and Anik Tri Haryani. *Metodologi Riset Hukum*. Lakeisha, Klaten, 2020.
- Orlando, Galih. "Efektivitas Hukum Dan Fungsi Hukum Di Indonesia." *Jurnal USM Law Review* VI, no. 1 (2022).
- Pangaribuan, Refo Rivaldo Fransiscus, Toar Neman Palilingan, and Feiby S Mewengkang. "PEMBAGIAN KEKUASAAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA." *LEX ADMINISTRATUM* 11, no. 5 (2023).
- Qamar, Nurul, and Farah Syah Rezah. *Metode Penelitian Hukum: Doktrinal Dan Non-Doktrinal*. CV. Social Politic Genius (SIGn), 2020.

- Ridlwani, Zulkarnain. *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Di Indonesia Menguatnya Instrumen Pengawasan Terhadap Pemerintah*. Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2011.
- Rishan, Idul. "Evaluasi Performa Legislasi." Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020. <https://law.uii.ac.id/blog/2020/10/23/evaluasi-performa-legislasi/>.
- Setiadi, Wicipto. "Makna Persetujuan Bersama Dalam Pembentukan Undang-Undang Serta Penandatanganan Oleh Presiden Atas Rancangan Undang-Undang Yang Telah Mendapat Persetujuan Bersama." *Jurnal Legislasi Indonesia* 1 (2004).
- Siallagan, Haposan. "Penerapan Prinsip Negara Hukum Di Indonesia." *Sosiohumaniora* 18, no. 2 (2016): 122–28.
- Sibuea, Hotma P. "Asas Negara Hukum." *Peraturan Kebijakan, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010.
- Sujana, I Gede. "Kedudukan Dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Perubahan UUD 1945." *Ijorales: Indonesian Journal of Law Research* 2 (2024).
- Sunarto. "Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD 1945." *Integralistik* 1 (2017).
- Susanti, Bivitri. "Menyoal Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Jentera: Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2017): 128–43.
- Syamsuddin, Azis. *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2021.
- Syihabudin, A. "Kajian Terhadap Jenis Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia." *Ius Quia Iustum Law Journal* 10, no. 23 (n.d.): 46–71.
- Tumuhu, Norisman. "Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Indonesia (DPR-RI)." *LEX ADMINISTRATUM* 1, no. 2 (2013).
- Yani, Ahmad. "Analisis Kontruksi Struktural Dan Kewenangan DPR Dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 2 (2018): 348–68.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

A. Identitas Diri

1. Nama : Bahas Al Irhas
2. NIM : 1817303053
3. Tempat/Tgl. Lahir : Banyumas, 07 Juni 2000
4. Alamat Rumah : Ajibarang Wetan RT 01 / RW 01 Kec.
Ajibarang, Kab. Banyumas.

B. Riwayat Pendidikan

1. Pendidikan Formal

- a. TK / PAUD : TK Aisyiah Ajibarang Wetan
- b. SD / MI : MI Muhammadiyah Ajibarang Wetan
- c. SMP / MTs : SMP Negeri 1 Ajibarang
- d. SMA / MA : Madrasah Aliyah Negeri 1 Banyumas
- e. S1 : UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri
Purwokerto

2. Pendidikan Non Formal

- a. Pondok Pesantren Darussalam Dukuhwaluh Purwokerto

Purwokerto, 27 Maret 2024
Penulis,



Bahas Al Irhas
NIM. 1817303053