

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang didesentralisasi secara territorial. Indonesia dapat dikatakan Negara Kesatuan yang didesentralisasi secara territorial karena sebagaimana tertulis dalam Pasal 18 ayat (1) Undang–Undang Dasar Republik Indonesia : “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Negara Indonesia dalam menyelenggarakan Pemerintah Daerah sesuai dengan pengertian pemerintah daerah yang tertulis dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dapat dikatakan menerapkan sistem desentralisasi, karena Pemerintah Pusat memberikan kepada pemerintah daerah wewenang dan juga tanggung jawab untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Namun, pemerintah pusat dapat mencampuri urusan apapun jika merupakan kepentingan umum.¹

Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 2 Undang–Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan

¹ Amrah Muslimin, 1982, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Akummi, Bandung, hlm.17

pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-



luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Pusat memberikan hak kepada Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Republik Indonesia 1945 yang menyatakan : “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Kewenangan otonomi dan Tugas pembantuan menjadi wujud dari prinsip pemencaran kekuasaan sehingga Peraturan Perundang-undangan Tingkat Pusat menjadi substansi dari pembentukan Peraturan Daerah.² Bagir Manan menyatakan bahwa hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara

² Benediktus Hestu Cipto Handoyo, 2021, Prinsip-Prinsip Legislatif Dan Akademik Drafting, PT.Kanisius, Yogyakarta, hlm.138

menentukan urusan rumah tangga daerah.³ Oleh karena itu, dapat dikatakan Pemberian hak dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri merupakan bentuk pelaksanaan otonomi bagi Pemerintah Daerah.

Pemerintah Daerah dalam proses penyelenggaraannya dilakukan oleh Kepala Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, dalam menyelenggarakan Pemerintah Daerah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengurusnya bersama-sama namun dengan tugas, wewenang, dan fungsi yang berbeda. Namun dalam menyelenggarakan dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri yaitu pemerintahan daerah, Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga dibantu oleh Perangkat Daerah. Perangkat Daerah menurut Pasal 1 angka 23 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan unsur pembantu Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Perangkat Daerah Kabupaten meliputi Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan, dan Kecamatan.

Tugas Kepala Daerah diatur dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu :

a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;

³ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm.37

- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dan Kepala Daerah juga memiliki wewenang yang diatur dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yaitu :

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan, Fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 149 ayat (1) Undang–Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu:

- a. pembentukan Perda Kabupaten/Kota;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.

Ketiga fungsi tersebut merupakan representasi rakyat, yang dilaksanakan dengan cara membahas rancangan Perda bersama kepala daerah, menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, mengusulkan rancangan Perda, serta menyusun Propemperda⁴.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki tiga fungsi, salah satunya adalah fungsi dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah, fungsi ini sering disebut dengan fungsi legislasi. Perwujudan dari fungsi legislasi tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membentuk Peraturan Daerah bersama dengan Kepala Daerah. Produk Perda tersebut menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai pengejawantahan kultur masyarakat dan entitas daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi, serta terciptanya good local governance sebagai bagian dari pembangunan daerah yang berkesinambungan.⁵ Dalam hal ini Pembentukan Peraturan Daerah menjadi salah satu cara untuk melakukan perubahan ditengah

⁴ Asri lasatu, 2020, “Urgensi Peraturan Daerah tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah terhadap kinerja DPRD”, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Vol.14/No-02/Juli/2020, Universitas Tadulako Palu, hlm. 202

⁵ Dayanto and Asma Karim, 2015, “Peraturan Daerah Responsif, Fondasi Teoritik Dan Pedoman Pembentukannya”, Setara Press, Yogyakarta, hlm. 3

keadaan yang tidak pasti dengan harapan masyarakat menjadi lebih terarah dan teratur sebagai perwujudan dari Pemerintahan yang baik.

Dalam pembuatan peraturan daerah haruslah memenuhi syarat materiil dan syarat formil. Aspek formil berkaitan dengan pembentukan suatu jenis peraturan perundang-undangan untuk memenuhi prosedur yang ditentukan sedangkan materiil berkaitan dengan substansi yang mengikat umum pada peraturan perundang-undangan.⁶ Syarat materiil dan syarat formil dari pembuatan peraturan daerah yaitu :

- 1) Syarat formil mengenai aspek pembentukan suatu jenis peraturan perundang-undangan terkait memenuhi prosedur yang telah ditentukan / digariskan dalam peraturan perundang - undangan;
- 2) Sedangkan syarat materiil menyangkut isi dari peraturan perundang-undangan tersebut atau substansi yang mengikat umum.⁷

Prosedur pembentukan Peraturan Perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah) telah diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pembentukan Peraturan Daerah diatur lebih khusus dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan lebih lanjut diatur dalam Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan Permendagri No 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2020, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 84

⁷ Michael A Pangemanan, 2016, "Urgensi Propemperda sebagai Instrument Perencanaan dalam mengarahkan dan mendorong pembentukan Peraturan Daerah", *Lex Privatum* Vol. IV/No. 8/Okt-Nov/2016, hlm. 24

Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pemerintah Daerah hanya memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah yang berisi urusan-urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Daerah, dan bukan mengenai pertahanan, politik luar negeri, yustisi, moneter, maupun pertahanan keamanan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Peraturan Daerah memiliki peran yang penting, sehingga dalam proses pembentukannya perlu direncanakan dan diprogramkan. Program Pembentukan Peraturan Daerah sering disebut dengan istilah Propemperda menurut Pasal 1 angka 12 Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan Permendagri No 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yaitu instrumen perencanaan program pembentukan perda Provinsi dan perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Propemperda disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah dengan skala prioritas pembentukan rancangan peraturan daerah untuk jangka 1 tahun. Menurut Pasal 15 ayat (3) Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan Permendagri No 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah : “Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.”

Di Kabupaten Sragen Penyusunan dan penetapan Propemperda yang dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD jatuh

pada bulan oktober. Pada pertengahan tahun 2021 di Kabupaten Sragen terjadi lonjakan kasus positif *covid-19* yang disebabkan karena masyarakat bosan dengan keadaan yang mengharuskan berdiam di rumah dan menyebabkan rutinitas tidak dapat berjalan seperti seharusnya, menganggap keadaan sudah semakin baik, perjalanan ke luar kota sudah diperbolehkan, serta angka kasus positif sudah semakin kecil. Masyarakat di Kabupaten Sragen mulai melakukan aktivitas yang mengakibatkan pengumpulan masa seperti halnya membuat hajatan dengan mengundang banyak orang, mengadakan konser, dan juga mengadakan acara kumpul keluarga tanpa memperhatikan himbauan pemerintah untuk tetap menjaga protokol kesehatan dengan alasan masyarakat menganggap keadaan sudah semakin membaik. Peristiwa ini akhirnya mengakibatkan banyak masyarakat di Kabupaten Sragen yang kembali dinyatakan positif *covid-19* dan membuat laju pertumbuhannya angka positif *covid-19* di Kabupaten Sragen tidak bisa dikendalikan.

Kepala Daerah Kabupaten Sragen berinisiatif mengajukan rancangan Peraturan Daerah kepada pimpinan DPRD Kabupaten Sragen dengan tujuan untuk menekan laju pertumbuhan dan angka positif *covid-19* di Kabupaten Sragen. Namun pada saat itu Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sragen tahun 2021 sudah ditetapkan, sehingga Kepala Daerah Kabupaten Sragen mengajukan rancangan Peraturan Daerah di luar Propemperda kepada pimpinan DPRD Kabupaten Sragen untuk dimasukkan dalam sisipan Propemperda yang sedang berjalan. Oleh karena itu, Kepala Daerah Kabupaten Sragen mengusulkan kepada DPRD Kabupaten Sragen agar dapat dibentuk peraturan mengenai

Penerapan disiplin dan Penegakan hukum protokol kesehatan dengan tujuan untuk mengendalikan dan mencegah semakin tingginya angka positif *covid-19* bagi masyarakat di Kabupaten Sragen.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana mekanisme pengajuan rancangan Peraturan Daerah di luar Program Pembentukan Peraturan Daerah dalam rangka untuk pencegahan dan pengendalian laju pertumbuhan angka positif *covid-19* di Kabupaten Sragen.

B. Permasalahan Hukum

1. Apa faktor yang menyebabkan terjadinya pengajuan Raperda di luar Propemperda di Kabupaten Sragen?
2. Bagaimana mekanisme pengajuan Raperda di luar Propemperda di Kabupaten Sragen?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui hal apa yang memicu terjadinya pengajuan rancangan Perda di luar Propemperda di Kabupaten Sragen.
2. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme dalam pengajuan rancangan Perda di luar Propemperda yang dilaksanakan oleh Bupati dan DPRD di Kabupaten Sragen.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini dimaksudkan mampu digunakan menjadi ilmu pengetahuan tambahan atau wawasan baru terkhusus bagi mahasiswa

hukum terkait dengan perkembangan ilmu hukum dalam bidang hukum kenegaraan dan pemerintahan.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan nantinya dapat menjadi referensi maupun acuan dalam menambah pengetahuan bagi mahasiswa hukum tentang bagaimana mekanisme pengajuan rancangan Perda diluar Propemperda.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai acuan tindakan bagi Pemerintah Daerah dalam menangani permasalahan jika terdapat faktor maupun hal yang menyebabkan adanya pengajuan rancangan Perda di luar Propemperda.
- b. Hasil Penelitian ini sebagai syarat kelulusan Sarjana Hukum Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta.

E. Keaslian Penelitian

1. Identitas Penulis :

Nama : Mardhotillah

Universitas : Muhammadiyah Palembang

a. Judul Penelitian Hukum :

“Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Palembang”

b. Rumusan Masalah :

- 1) Bagaimanakah Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Palembang?
- 2) Apakah Wewenang Dan Fungsi DPRD Kota Palembang Dalam Pembentukan Peraturan Daerah?

c. Hasil Penelitian :

Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Palembang dilakukan dengan (2) dua tahapan besar yang terdiri atas Tahapan Pertama yang meliputi (Tahap Perencanaan, Tahap Perancangan, Tahap Pembahasan yang Rapat Paripurna I, II, III, dan IV), serta Tahapan Kedua yang meliputi (Tahap Pengundangan, Tahap Sosialisasi, dan Tahap Evaluasi).

Wewenang DPRD dalam pembentukan peraturan daerah meliputi:

- 1) Membentuk peraturan daerah kabupaten bersama Kepala Daerah;
- 2) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten yang diajukan oleh Kepala Daerah;
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten;
- 4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- 5) Memilih wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah; (catatan bagian hukum)
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten;
- 8) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten;
- 9) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- 10) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 11) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fungsi DPRD dalam pembentukan perda meliputi :

- 1) Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama-sama Kepala Daerah ;
- 2) Fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas, memberikan persetujuan dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah ;
- 3) Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Perundangan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

2. Identitas Penulis

Nama : Suci Aulia Pratiwi Z

Universitas : Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi

a. Judul Penelitian Hukum :

“Analisis Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Jambi Dalam Menetapkan Peraturan Daerah Kota Jambi”

b. Rumusan Masalah :

- 1) Bagaimanakah fungsi DPRD dalam pembahasan dan penetapan Peraturan Daerah Kota Jambi?
- 2) Apa kendala-kendala yang dihadapi DPRD Kota Jambi dalam pembahasan dan penetapan Perda ?
- 3) Bagaimana solusi DPRD Kota Jambi dalam pembahasan dan penetapan Perda?

c. Hasil Penelitian :

Fungsi DPRD dalam pembahasan dan penetapan Peraturan Daerah Kota Jambi adalah melaksanakan urusan pemerintah daerah yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggara Pemerintah Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat. Perda yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kendala dalam Pembahasan dan Penetapan Peraturan Daerah di DPRD Kota Jambi Adapun kendala dalam dalam Pembahasan dan Penetapan Peraturan Daerah di DPRD Kota Jambi yaitu Persepsi dan pemahaman yang berbeda antara Pemerintah Daerah dengan Anggota

DPRD, Keterbatasan Sumber Daya Manusia yang mempunyai keahlian dalam perancangan peraturan daerah dan Keterbatasan anggaran.

Solusi yang diterapkan untuk mengatasi semua kendala dalam pembahasan dan penetapan Perda adalah Penguatan Dimensi Institusional (Struktur Kelembagaan), Penguatan Fungsi Legislasi Melalui Sistem Pendukung, Penguatan Fungsi Legislasi DPRD melalui lembaga penelitian yang bernaung dibawah DPRD, Penguatan dimensi Individual, Penguatan Fungsi Legislasi DPRD melalui Anggaran, Penguatan dimensi Regulasi.

3. Identitas Penulis

Nama : Helmi Az Zuhda

Universitas : Islam Indonesia

a. Judul Penelitian Hukum :

“Penyusunan Program Legislasi Daerah Tahun 2019 (Studi Terhadap Penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap)”

b. Rumusan Masalah :

- 1) Apa yang menjadi dasar pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Bupati Kabupaten Cilacap dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah Tahun 2019?
- 2) Apa faktor - faktor pendukung dan penghambat dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2019?

c. Hasil Penelitian

Pada tahun 2019 Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap telah menetapkan target pembahasan peraturan daerah dalam program legislasi

daerah atau Prolegda tahun 2019 sebanyak 25 rancangan peraturan daerah atau Raperda, yang mana 19 Raperda merupakan usulan Pemkab. Cilacap dan 6 Raperda diinisiasi Balegda/Bapemperda DPRD Cilacap

Pelaksanaan program legislasi daerah Kabupaten Cilacap sudah sesuai amanat peraturan perundang-undangan akan tetapi dalam prosesnya akan tetap dijumpai faktor pendukung yang mempengaruhi pelaksanaan program legislasi daerah tersebut. Faktor - faktor pendukung dan penghambat dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2019. Faktor Pendukung yaitu :

- 1) Pertama yaitu penyusunan prolegda adalah visi dan misi Bupati Kabupaten Cilacap. Bupati dan Wakil Bupati merencanakan visi RPJMD Tahun 2017-2022 merupakan penjabaran periode ketiga RPJPD Kabupaten Cilacap Tahun 2005-2025. Tema pembangunan RPJPD periode ketiga dan keempat menjadi salah satu rujukan kepala daerah dalam menyusun Visi dan Misi Kabupaten Cilacap Tahun 2017-2022.
- 2) Kedua faktor pendukung lainnya adalah pendanaan, dalam rangka penyusunan prolegda faktor pendanaan juga mempengaruhi kelancaran penyusunan prolegda yang sangat vital. Karena apabila faktor pendanaan tidak mendukung, maka proses penyusunan prolegda juga akan terhambat.
- 3) Ketiga fungsi vital OPD dalam rangka penyusunan prolegda di Kabupaten Cilacap adalah bahwa setiap tahun Sekretaris Daerah

menyampaikan surat kepada Kepala OPD/Unit Kerja mengenai permintaan usulan perencanaan program pembentukan peraturan daerah. Kepala OPD/Unit Kerja berkewajiban dan bertanggung jawab menyiapkan perencanaan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan OPD/Unit Kerja masing-masing sesuai dengan tugas dan fungsinya, dan guna meningkatkan kinerja maksimal dari OPD Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap memberikan insentif berupa bonus agar supaya OPD semakin terdorong atau termotivasi dalam menjalankan tugasnya.

Pelaksanaan program legislasi daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2019 sudah sesuai amanat Peraturan Perundang - Undangan akan tetapi dalam prosesnya masih menemui kendala - kendala atau penghambat yang mempengaruhi pelaksanaan program legislasi daerah atau prolegda tersebut. Faktor Penghambat dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2019 :

- 1) Pertama yaitu Kurangnya interaksi dan komunikasi antara Pemerintah Kabupaten Cilacap dengan DPRD menyebabkan penetapan prolegda selama ini tidak berjalan sebagaimana mestinya.
- 2) Kedua adalah Kurangnya kualitas sumber daya manusia yang berkaitan dengan bidang hukum juga menjadi penyebab terhambatnya proses penyusunan prolegda. Padahal dalam pembentukan peraturan daerah diperlukan tenaga-tenaga ahli yang menguasai betul perumusan pembentukan peraturan daerah.

- 3) Ketiga adalah faktor teknis penyusunan prolegda itu sendiri, yaitu kurangnya sinkronisasi atau harmonisasi dengan aturan yang lebih tinggi. Sehingga dalam pelaksanaannya sering terjadi kerancuan bahkan bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi yang menyebabkan raperda tersebut tidak dibahas atau bahkan dibatalkan untuk menjadi perda yang berlaku.

Berdasarkan ketiga penelitian skripsi yang telah dideskripsikan diatas terdapat adanya persamaan dan perbedaan. Letak persamaan dari penelitian ini dengan ketiga skripsi diatas adalah membahas tentang proses dari penyusunan produk hukum daerah. Perbedaan dari penelitian ini dengan ketiga skripsi diatas yakni terletak pada fokus pembentukan produk hukum di daerah yang berbeda-beda. Penelitian Pertama yang dilakukan oleh Mardotillah menitikberatkan pada mekanisme pembentukan Peraturan Daerah di Kota Palembang dan wewenang beserta fungsi dari DPRD yang berada di Kota Palembang. Penelitian Kedua yang disusun oleh Suci Aulia Pratiwi memfokuskan pada Fungsi DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah di Kota Jambi. Perbedaan pada Penelitian Ketiga yang dilakukan oleh Helmi Az-Zuhda adalah penelitian tersebut menitikberatkan pada proses penyusunan Program legislasi daerah di Kabupaten Cilacap. Sedangkan, Penelitian penulis lebih memfokuskan terhadap mekanisme pengajuan rancangan Peraturan Daerah diluar Propemperda di Kabupaten Sragen.

F. Batasan Konsep

1. Program Pembentukan Peraturan Daerah

Menurut Pasal 1 angka 13 Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan Permendagri No 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

2. Perangkat Daerah

Perangkat Daerah diatur dalam Pasal 1 angka 14 Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan Permendagri No 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah unsur pembantu bagi Kepala Daerah maupun DPRD dalam mengurus urusan yang menjadi kewenangan Daerah.

3. Naskah Akademik

Naskah Akademik menurut Pasal 1 angka 20 Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan Permendagri No 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam rancangan perda provinsi

atau perda kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai Pasal 1 angka 3 Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan Permendagri No 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Permendagri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah.

5. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

6. Fungsi Legislasi DPRD

Menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU), Menerima RUU yang diajukan DPD, terkait otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

7. Covid 19

Penyakit menular yang disebabkan oleh virus *DARS-CoV-2*. Penyakit ini penyebarannya sangat cepat karena ditularkan lewat hidung atau mulut

akibat adanya partikel cairan yang kecil dan dapat menyebar lewat udara maupun sentuhan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan terhadap penulisan hukum ini adalah berjenis penelitian hukum normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki menjelaskan penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁸

2. Sumber Data

Penelitian hukum normatif memerlukan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai data utama. Bahan hukum primer adalah dokumen hukum yang memiliki daya mengikat bagi subyek hukum.

- a. Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan, dan dokumen resmi negara.⁹ Bahan Hukum primer yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah :

- 1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2005, "Penelitian Hukum", Kencana, Jakarta, hlm. 35

⁹ Mukti Fajar Nur Dewata, Yulianto Achmad, 2017, "Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 42

- 2) Undang–Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan.
 - 3) Undang–Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
 - 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
 - 5) Peraturan Daerah Kabupaten Sragen No. 2 Tahun 2022 Tentang Penanggulangan *Corona Virus Disease 2019*.
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku atau jurnal hukum yang berisi mengenai prinsip–prinsip dasar (asas hukum), pandangan para ahli hukum (doktrin), hasil penelitian hukum, kamus hukum dan ensiklopedia hukum.¹⁰ Dalam penelitian yang ditulis oleh penulis ini, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku dan jurnal hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan Data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah Teknik pengumpulan data dengan metode studi kepustakaan dan melakukan wawancara kepada Kepala Bagian Perundang–undangan Sekretariat DPRD Kabupaten Sragen.

- a. Studi Kepustakaan adalah metode yang berkaitan dengan kajian teoritis dan referensi lain yang berkaitan dengan nilai, budaya, dan norma yang

¹⁰ Ibid, hlm. 43

berkembang pada situasi sosial yang diteliti, selain itu studi kepustakaan sangat penting dalam melakukan penelitian, hal ini dikarenakan penelitian ini tidak akan lepas dari literatur–literatur ilmiah.¹¹

- b. Wawancara atau interview adalah Teknik di mana data di kumpulkan melalui Teknik percakapan dengan tujuan memperoleh data atau informasi dari hasil wawancara akan di peroleh data kualitatif.¹² Data tersebut di peroleh dari Kantor Sekretariat DPRD Kabupaten Sragen.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan penulis pada penelitian ini adalah Teknik analisis bahan hukum secara deduktif yaitu Teknik Analisa yang dimulai dari dalil–dalil umum, postulat, dan paradigma tertentu kemudian menghubungkan dengan data–data empiris, sebagai pangkal tolak pengambilan kesimpulan.¹³

5. Sifat Analisis

Sifat analisis yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sifat analisis deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan data–data yang dikumpulkan agar bisa memecahkan masalah penelitian. ¹⁴Berdasarkan hal tersebut penulis akan melakukan penelitian

¹¹ Sugiyono, 2012, “Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D”, Alfabeta, Bandung, hlm. 291

¹² Soerjono Soekanto, 2010, “Pengantar Penelitian Hukum”, UI-Press, Jakarta, hlm. 21 - 25

¹³ Moh. Kasiram, 2010, “Metodologi Penelitian (Refleksi Pengembangan Pemahaman dan Penguasaan Metodologi Penelitian)”, UIN Maliki-Press, Malang, hlm. 130

¹⁴ Siti Nurhayati, 2012, “Metodologi Penelitian Praktis”, Fakultas Ekonomi Universitas Pekalongan, hlm. 8

hukum dengan mengkaji data mengenai mekanisme pengajuan rancangan peraturan daerah di luar program pembentukan peraturan daerah.

H. Sistematika Penelitian

Penelitian ini terbagi atas 3 bab yang diterangkan dengan lebih rinci sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bagian pendahuluan terdapat isi mengenai latar belakang masalah, permasalahan hukum, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, tinjauan pustaka, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : PEMBAHASAN

Pada bagian pembahasan, dijelaskan terkait dengan pengaturan serta pengertian hukum terkait dengan topik yang diteliti antara lain mekanisme dan faktor pengajuan rancangan peraturan daerah diluar program pembentukan peraturan daerah. Dalam bab ini juga menjelaskan kebijakan dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sragen.

BAB III : PENUTUP

Pada bagian penutup terdiri atas kesimpulan seluruh isi penelitian ini dan menerangkan hasil jawaban rumusan masalah yang dibuat penulis, serta saran penulis terkait dengan permasalahan yang diteliti.