



**Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Konawe
(Tinjauan Yuridis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011)**

Oleh

Hasim Hartono

Fakultas Hukum Universitas Lakidende Unaaha

hasimhartono561@gmail.com

Abstract

Establishment of Regional Regulation Mechanisms in Konawe under Law No. 12 The year 2011 can be seen through the elaboration of the stages of the formation of local regulations in general. Starting from the planning, preparation, preparation techniques, formulation, discussion, approval, promulgation, and to the dissemination of local regulations, which tentatively is to make local regulations, among others, the discussion should be held publicly and academic texts as a basic foundation in making perturan area. Mechanism preparation of Regional Regulation Konawe start of stages: a) Preparation of the Draft Local Regulation Local Regulation at the Environment Council; b) Preparation of the Draft Regulation on Environmental Regional Local Government; c) Process for Obtaining Approval of Parliament; d) The process of approval and promulgation; e) Regional Gazette and Regional News. Factors Inhibiting Formation Implementation of Regional Regulations in Konawe under Law No. 12 The year 2011 is: internal factors (the Executive and Parliament) which comprises: a) Human Resources inadequate; b) Discipline. As for the external factors (people) are: a) The substance of the Community Idea Less Participation Right; b) Low Public Awareness to Participate. Establishment of legislation that is ideal in Konawe under Law No. 12 The year 2011 refers to the substance by regional regulations should contain the following principles: a) The principle of aegis; b) The principle of humanity; c) The principle of nationality; d) The principle of family; e) The principle kenusantaraan; f) The principle of unity in diversity; g) The principle of justice; h) The principle of equality in law and governance; i) The principle of order and legal certainty; j) The principle of balance, harmony and alignment; and k) other appropriate Principle substance Regional Regulations concerned. Design

Diterima : 14 Januari 2019
Direvisi : 23 Pebruari 2019
Diterbitkan : 31 Maret 2019

Kata Kunci :
Tinjauan Yuridis,
Pembentukan, Peraturan
Daerah

of Local Regulation shall able to describe the social problems. One way to explore this problem is to move the observation and research. Furthermore, it should involve the public more aware of environmental conditions that exist in a society.

Abstrak

Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Konawe berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dapat dilihat melalui penjabaran mengenai tahapan-tahapan pembentukan peraturan daerah secara umum. Dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan sampai pada penyebarluasan peraturan daerah, yang mana kententuannya adalah membuat peraturan daerah, antara lain adanya harus diadakan diskusi publik dan naskah akademik sebagai landasan dasar dalam membuat perturan daerah. Mekanisme penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe mulai dari tahap: a) Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah Peraturan Daerah di Lingkungan DPRD; b) Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan Pemerintahan Daerah; c) Proses Mendapatkan Persetujuan DPRD; d) Proses Pengesahan dan Pengundangan; e) Lembaran Daerah dan Berita Daerah. Faktor-faktor yang Menghambat Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Konawe berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 adalah: faktor internal (Eksekutif dan DPRD) yang terdiri dari: a) Sumber Daya Manusia yang belum memadai; b) Disiplin. Adapun faktor eksternal (masyarakat) yaitu: a) Substansi Ide Masyarakat dalam Partisipasi Kurang Tepat; b) Rendahnya Kesadaran Masyarakat untuk Berpartisipasi. Pembentukan Perda yang yang ideal di Kabupaten Konawe berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 mengacu berdasarkan materi muatan Peraturan Daerah yang harus mengandung asas-asas sebagai berikut: a) Asas pengayoman; b) Asas kemanusiaan; c) Asas kebangsaan; d) Asas kekeluargaan; e) Asas kenusantaraan; f) Asas bhinneka tunggal ika; g) Asas keadilan; h) Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan; i) Asas ketertiban dan kepastian hokum; j) Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan; dan k) Asas lain sesuai substansi Peraturan Daerah yang bersangkutan. Perancangan Peraturan Daerah wajib mampu mendeskripsikan masalah sosial tersebut. Salah satu cara untuk menggali permasalahan tersebut adalah dengan langkah pengamatan dan penelitian. Selain itu, harus melibatkan masyarakat yang lebih memahami kondisi lingkungan yang ada dalam suatu masyarakat.

Pendahuluan

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas menyebutkan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan Kepala Daerah yang terdiri dari kepala daerah/wakil kepala daerah beserta perangkat daerah. Tugas dan wewenang DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah terpisah jelas dalam pemerintah daerah sehingga DPRD diharapkan dapat membawa aspirasi masyarakat dan memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat. Peran yang selama ini tunduk pada dominasi pihak Kepala Daerah berubah menjadi pihak yang mengawasi pemerintah daerah.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Untuk memenuhi fungsi perwakilan dalam menjalankan kekuasaan legislatif daerah sebagaimana di pusat negara di daerah dibentuk pula Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu :

1. *Regulator*
2. *Policy Making*
3. *Budgeting*

Kemudian dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut:

1. *Representation*
2. *Advocation*
3. *Administrative Oversight*

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa: “Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas 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”. Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (4) disebutkan bahwa: “DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”.

Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam bagian penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagaimana dinyatakan dalam Pasal 48 ayat (1) menegaskan rancangan Undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD) harus disertai Naskah Akademik.

Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah pelaksanaannya diatur oleh Perda. Hal ini mengakibatkan Perda makin mempunyai kedudukan yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara atau dengan kata lain peran Perda dalam melaksanakan urusan pemerintahan menjadi sangat besar. Kedudukan yang strategis dari Perda dalam menjalankan urusan pemerintahan dapat menjadi baik jika pembentukan Perda tersebut dilakukan dengan baik dan menjadi bumerang jika dilakukan dengan tidak baik. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Ketentuan tentang Perda terdapat di dalam Bab VI Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa :

Ayat (1) : Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

Ayat (2) : Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.

Ayat (3) : Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Ayat (4) : Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ayat (5) : Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Sedang di dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang terdapat dua pengertian tentang peraturan daerah, yakni peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan daerah provinsi adalah peraturan perundang-

undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedang peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Konawe adalah sebuah Kabupaten disalah satu provinsi Sulawesi Tenggara yang di mana daerah yang sangat membutuhkan perhatian dibidang penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai tujuan yang utama yaitu menciptakan peraturan yang adil dalam masyarakat, sehingga di dalam pembuatan Perda dapat menghasilkan peraturan yang tidak bertentangan sesuai dengan mekanisme pembuatannya.

Sesuai dengan pra penelitian penulis dengan sebuah studi kasus, realitas yang ditemukan bahwa di dalam pembuatan perda di Kabupaten Konawe kebanyakan perda yang tidak di terima atau tidak disahkan oleh DPRD ini disebabkan kegagalan pemerintah di dalam merancang sebuah undang-undang, selain itu juga di dalam pembuatan perda inisiatif kebanyakan perubahan-perubahan perda, ini disebabkan kurangnya keterlibatan masyarakat maupun akademisi baik itu dalam perancangan maupun dalam pembuatannya, sehingga di dalam menciptakan suatu peraturan daerah yang ideal yang dapat berfungsi secara optimal baik itu pada tatanan masyarakat sampai dengan tatanan pemerintahan dapat terwujud sesuai dengan Peraturan perundang-undangan maupun tinjauan yuridisnya, tetap terjaga dengan tidak bertentangan dengan keputusan-keputusan pemerintah daerah bersama DPRD di dalam pembuatan Perda. Kemudian sangat diharapkan adanya perhatian bagi penulis pada khususnya dan bagi masyarakat pada umumnya untuk bersama-sama mengkaji,meneliti, memberikan masukan serta arahan, apakah pemerintah daerah bersama DPRD sudah tepat di dalam pembuatan Perda sesuai dengan yang diharapkan baik itu pada peraturan perundang-undangan maupun dengan mekanisme sesuai dengan tinjauan yuridis pada mekanisme pembuatan perda.

Hal yang menjadi permasalahan mendasar dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Kab. Koanwe adalah lamanya waktu yang diperlukan dalam pembentukan sebuah peraturan daerah, hal ini terlihat dari fakta bahwa untuk sebuah peraturan daerah diperlukan waktu antara 8-12 bulan atau bahkan lebih dalam proses pembentukannya, bahwa dalam pembuatan Perda Kab. Konawe masih mempunyai kendala dalam hal ini pengesahan yang begitu lama ini

disebabkan karena materi yang belum jelas di dalam RUU perda yang akan dibuat sehingga perlu adanya hasil yang baik dalam materi RUU sehingga prosesnya bisa cepat.

Selain itu, belum dilibatkannya secara maksimal peran serta masyarakat dalam proses pembentukannya, terutama dari kalangan akademis. Padahal peran serta masyarakat diperbolehkan sesuai dengan pasal 53 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, informasi ini di ketahui pada wawancara salah satu Anggota DPRD Kab. Konawe oleh Bapak Sunaryo Mondawa bahwa di dalam pembuatan perda seringkali tidak ada kelibatan-kelibatan masyarakat ataupun akademisi ini mungkin disebabkan kurang keaktifan masyarakat dalam hal perancangan maupun pembuatan perda di Kab. Konawe.

Hasil dan Pembahasan

Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Konawe berdasarkan Undang-Undang No 12 Tahun 2011

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah dijabarkan mengenai tahapan-tahapan pembentukan peraturan daerah secara umum. Dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan sampai pada penyebarluasan peraturan daerah, yang mana kententuannya adalah membuat peraturan daerah, antara lain adanya harus diadakan diskusi publik dan naskah akademik sebagai landasan dasar dalam membuat peraturan daerah.

Landasan Yuridis, Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah), karena akan menunjukkan:

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk- produk hukum;
2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk- produk hukum dengan materi yang diatur, terutama jika diperintahkan oleh peraturan perundang- undangan yang tingkatannya lebih tinggi atau sederajat;
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara tertentu yang diharuskan tidak diikuti, maka produk-produk hukum tersebut belum mempunyai kekuatan hukum mengikat dan dapat dibatalkan demi hukum; dan
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dasar Hukum Penyusunan Produk Hukum Daerah:

1. Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. (Pasal 136 s.d Pasal 147);
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Untuk menciptakan adanya kepastian hukum dalam penyusunan dan pembentukan peraturan daerah di kabupaten konawe maka:

“Dalam pembuatan peraturan daerah harus berdasarkan aturan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, karena secara yuridis kami berwajib menjalankan tugas yang diamanahkan tersebut termasuk pula dalam pembuatan peraturan daerah. Dengan memperhatikan mekanisme yang tertulis dalam undang-undang tersebut maka kepastian hukum dalam pembuatan peraturan daerah akan tercipta, karena dengan kepastian hukum ini dapat menentukan adanya kerjasama yang baik dari pihak DPRD dan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah yang baik pula.”

Sesuai dengan peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Peraturan DPRD Kabupaten Konawe Nomor 17 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Konawe, maka DPRD mempunyai hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 20 sebagai berikut:

1. Setiap anggota DPRD mempunyai hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.
2. Usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada pimpinan DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD.
3. Usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada Badan Legislasi Daerah untuk dilakukan pengkajian.
4. Berdasarkan hasil pengkajian Badan Legislasi Daerah, pimpinan DPRD menyampaikan kepada rapat paripurna DPRD.
5. Dalam rapat paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
6. Pembahasan mengenai sesuatu usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada :
 - a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan; dan
 - b. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD lainnya.

7. Usul prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengurus berhak mengajukan perubahan dan/atau mencabutnya kembali.
8. Rapat paripurna DPRD memutuskan menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD.
9. Tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa Kepala Daerah.

Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Konawe merupakan salah satu wujud pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut disebutkan bahwa DPRD merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah dengan fungsi-fungsi yang dimiliki, salah satunya adalah fungsi legislasi atau biasa disebut fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan (Peraturan Daerah).

Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Konawe berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dapat dilihat melalui penjabaran mengenai tahapan-tahapan pembentukan peraturan daerah secara umum. Dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan sampai pada penyebarluasan peraturan daerah, yang mana kententuannya adalah membuat peraturan daerah, antara lain adanya harus diadakan diskusi publik dan naskah akademik sebagai landasan dasar dalam membuat peraturan daerah. Mekanisme penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe mulai dari tahap:

1. Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan DPRD;
2. Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah di Lingkungan Pemerintahan Daerah;
3. Proses Mendapatkan Persetujuan DPRD;
4. Proses Pengesahan dan Pengundangan;
5. Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Faktor-Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Konawe berdasarkan Undang-Undang No 12 Tahun 2011

Dalam pembuatan perda di Kabupaten Konawe meskipun telah diatur berdasarkan undang-undang, namun hal itu tidak menutup kemungkinan adanya hambatan dalam pembuatannya. Adapun faktor-faktor yang timbul dalam pembentukan perda di kabupaten konawe adalah sebagai berikut:

1. Faktor Internal (Eksekutif dan DPRD)

a. Sumber Daya Manusia yang Belum Memadai

Kualitas produk hukum yang dihasilkan sangat ditentukan oleh sumber daya manusia yang dimiliki oleh para perumus. Kinerja suatu organisasi sangat erat kaitannya dengan kualitas SDM yang dimiliki. Meskipun SDM para anggota DPRD Kabupaten Konawe didominasi oleh anggota dengan tingkat pendidikan S1 (sarjana), akan tetapi anggota dengan tingkat pendidikan setara SLTA jumlahnya masih cukup banyak dari jumlah anggota yang ada. Kondisi ini tentunya harus diantisipasi melalui program peningkatan anggota legislatif misalnya melalui pelatihan-pelatihan khusus, pengangkatan staf ahli yang benar-benar memiliki kompetensi yang berkualitas dan benar-benar dibutuhkan keahliannya.

Latar belakang anggota DPRD yang berbeda-beda, kurangnya pengetahuan dan pengalaman anggota dewan tentang keterkaitan dasar hukum diterbitkannya perda latar belakang profesi yang berbeda-beda masing-masing anggota dewan sebelum masuk menjadi anggota dewan menyebabkan minimnya pengetahuan mereka tentang dasar hukum pembentukan perda, selain itu kurangnya koordinasi antara lembaga eksekutif dan legislatif yang menyebabkan salah paham antara lembaga keduanya.

b. Disiplin

Masalah lainnya yang menonjol di lapangan ialah rendahnya tingkat disiplin anggota DPRD Kabupaten Konawe dalam pelaksanaan tugasnya. Dalam setiap rapat yang dilaksanakan oleh DPRD, rata-rata tingkat absensi anggota dewan hanya 70% yang hadir. Selain itu fakta yang ditemui di lapangan banyak anggota DPRD Kabupaten Konawe yang jarang ke kantor. Hal ini dijumpai peneliti saat akan melakukan wawancara terbukti hanya beberapa orang saja anggota DPRD yang hadir. Sikap kedisiplinan anggota DPRD Kabupaten Konawe dalam menjalankan pemerintahan sangat relatif, terkadang baik tetapi terkadang juga turun.

2. Faktor Eksternal (Masyarakat)

a. Substansi Ide Masyarakat dalam Partisipasi Kurang Tepat

Hambatan yang terjadi dari pada partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah Kabupaten Konawe yaitu faktor pengetahuan masyarakat yang kurang memahami dengan baik substansi dari Ranperda yang akan diajukan. Dalam pensosialisasian Ranperda pada masyarakat (Uji Publik) sebelum di ajukan dalam pembahasan terkadang didapati bahwa partisipasi masyarakat secara kuantitas memang sangat aktif dan antusias. Namun, hambatan yang sering muncul adalah terkadang masyarakat kurang memahami substansi dalam Ranperda yang diajukan sehingga terkadang membuat rancu redaksi yang ada pada Ranperda.

Kami sebagai masyarakat justru hampir tidak mengetahui mengenai agenda-agenda DPRD khususnya dalam pembuatan Peraturan Daerah, ini merupakan kesalahan dari pihak DPRD yang kurang dalam melakukan sosialisasi mengenai penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Di sisi lain, kami sebagai masyarakat sangat ingin memberikan masukan terkait Peraturan Daerah yang akan dibuat namun, informasi tersebut sangat sulit kami dapatkan. Ada juga sebagian masyarakat yang turut hadir ketika proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, maupun pada saat proses seminar atau uji publik namun menurut saya itu belum sepenuhnya mewakili dari seluruh populasi masyarakat di Kabupaten Konawe.

Bahwa pada dasarnya semua ide dan masukan dari masyarakat yang hadir dalam seminar uji publik tersebut sangatlah baik namun terkadang keluar dari substansi ataupun bahasa yang dikemukakan tidak bisa secara gamblang dimasukkan dalam Ranperda sehingga harus mengalami perbaikan redaksi terlebih dahulu yang ketika pada akhir seminar akan diberitakan pada masyarakat yang hadir tentang masukan ataupun pendapat yang telah mereka berikan. Agar tidak terjadi keluhan di waktu mendatang ketika peraturan daerah sudah ditetapkan.

b. Rendahnya Kesadaran Masyarakat untuk Berpartisipasi

Faktor yang tidak kalah pentingnya sebagai faktor dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah adalah dari masyarakat itu sendiri, dimana yang terjadi di lapangan berdasarkan hasil penelitian langsung yang dilakukan penulis yaitu rendahnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi langsung dari pada proses penyusunan rancangan peraturan daerah. Dari penelitian yang dilakukan penulis, juga terlihat masyarakat cenderung tidak peduli akan haknya sebagai objek atau bahkan subjek dari suatu peraturan daerah untuk berpartisipasi dan enggan untuk turut berpartisipasi dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah. Masyarakatlah yang ternyata enggan untuk ikut mempengaruhi lahirnya suatu kebijakan di Kabupaten Konawe.

Lebih lanjut diketahui bahwa hal ini diakibatkan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap wakil rakyatnya atau bahkan kepada pemerintah Kabupaten Konawe sangatlah kurang sehingga masyarakat banyak yang tidak peduli pada proses legislasi di kabupaten Konawe. Selama ini pihak DPRD Kabupaten Konawe dan pemerintah Kabupaten Konawe sudah berupaya untuk melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah. Namun di sisi lain masyarakat sendiri sebagai objek dari terbentuknya peraturan daerah kurang memberikan kepeduliannya. Bahkan sangat sedikit yang ingin peduli dan datang untuk berpartisipasi untuk memberikan pendapatnya terhadap Ranperda yang akan diajukan. Sementara itu juga efektifitas berlakunya peraturan hukum termasuk peraturan daerah sebaiknya dibentuk berdasarkan kesadaran hukum masyarakat itu sendiri.

Secara jelas dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang timbul dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Konawe adalah faktor internal yang terdiri dari eksekutif dan DPRD, serta faktor eksternal yakni respon dan partisipasi masyarakat dalam proses perancangan sampai pada pengesahan peraturan daerah.

Pembentukan Perda yang Ideal di Kabupaten Konawe berdasarkan Undang-Undang No 12 Tahun 2011

Untuk mendukung pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Perda diperlukan tenaga perancang peraturan perundang-undangan sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang bertugas menyiapkan, mengelolah dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan. Tenaga fungsional hendaknya memahami nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara serta dasar filosofis bangsa dan Negara, konstitusi, asas-asas peraturan perundang-undangan serta tehnik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Dalam mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah yang ideal dan baik, seyogyanya Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe harus mengacu berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan. Menurut Undang-Undang 12 Tahun 2011 yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
3. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Hasil Kedayagunaan dan Kehasil gunaan;
6. Kejelasan Rumusan; dan
7. Ketebukaan.

Masyarakat juga perlu kiranya dilibatkan dalam memerikan masukan terhadap perda yang akan dibahas. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan, sehingga mencapai suatu target untuk kepentingan publik. Sekurang-kurangnya materi muatan Peraturan Daerah harus mengandung asas-asas sebagai berikut :

1. Asas pengayoman;
2. Asas kemanusiaan;
3. Asas kebangsaan;
4. Asas kekeluargaan;
5. Asas kenusantaraan;

6. Asas bhinneka tunggal ika;
7. Asas keadilan;
8. Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan;
9. asas ketertiban dan kepastian hukum;
10. Asas keseimbangan; dan
11. Asas lain sesuai substansi Peraturan Daerah yang bersangkutan.

Selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah harus mempertimbangkan keunggulan lokal/daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya.

Kesimpulan

1. Mekanisme pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Konawe inisiatif Rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD Kabupaten Konawe maupun Eksekutif Daerah Kabupaten Konawe dengan memperhatikan kejelasan tujuan, kelembagaan, kesesuaian jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan sehingga di dalam pembuatan Perda tidak selalu ada perubahan-perubahan tiap tahun, pada Perda Nomor 10 Tahun 2013 Kab. Konawe mengenai pengelolaan pendapatan dan belanja daerah serta Perda Nomor 1 Tahun 2012 mengenai pengelolaan pajak daerah dan Perda Nomor 10 Tahun 2013 pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, setiap tahun sampai dengan tahun 2013, setiap tahunnya ada revisi atau perubahan sehingga peraturan-peraturan lainnya yang seharusnya segerah di Perdakan terbengkalai ini karena Perda yang telah ada mengalami perubahan setiap kali rapat pembahasan perda.
2. Peraturan Daerah merupakan sebuah media bagi Pemerintah Daerah untuk menuangkan usulan-usulan, kebijakan-kebijakan dan/atau aspirasi-aspirasi masyarakat untuk tujuan pembangunan daerah. Diharapkan dari peraturan daerah tersebut mampu ditetapkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah ke arah yang lebih baik. Namun pada kenyataannya banyak peraturan daerah yang belum mampu memfasilitasi proses pembangunan demi kemajuan daerah tersebut. Pada tataran implementasinya, sebuah peraturan daerah harus tepat pada sasaran yang diinginkan dari diberlakukannya peraturan daerah tersebut dan juga bermanfaat bagi masyarakat. Ini merupakan tugas berat dari para perancang peraturan daerah agar peraturan tersebut sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 137 huruf e UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana salah satunya adalah

asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Kenyataannya, seringkali para perancang pada dinas teknis maupun biro/bagian hukum Pemerintah Daerah tidak/belum menerjemahkan kebijakan-kebijakan pemerintah yang telah disusun pembentukan sebuah peraturan daerah mulai usulan dari dinas teknis, proses pembahasan di dinas atau DPRD sampai pada tataran pemberlakuannya. Perda yang dibatalkan oleh Kepala Daerah Maupun oleh DPRD sebanyak 5 perda dan yang di sahkan sebanyak 14 dari 19 usulan perda, ini artinya bahwa masih banyak perda yang tidak memenuhi syarat ideal yang memuat kepentingan masyarakat, sehingga kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah dalam pembuatan perda harus secepatnya dibenahi agar di dalam pembuatan perda dapat menghasilkan perda yang sesuai dengan kepentingan masyarakat. Permasalahan yang mendasar yang timbul dalam pemebentukan Perda di Kabupaten Konawe adalah lamanya waktu yang diperlukan dalam pembentukan Perda, masyarakat belum dilibatkan secara maksimal dalam pembentukan Perda dan naskah akademik belum digunakan secara maksimal sebagai instrument dalam pembentukan Perda. Selain itu, faktor-faktor penghambat dalam pembuatan perda di Kabupaten Konawe yaitu: faktor internal (Eksekutif dan DPRD) yang terdiri dari: a) Sumber Daya Manusia yang belum memadai; b) Disiplin. Adapun faktor eksternal (masyarakat) yaitu: a) Substansi Ide Masyarakat dalam Partisipasi Kurang Tepat; b) Rendahnya Kesadaran Masyarakat untuk Berpartisipasi.

3. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah yang ideal dan baik, seyogyanya Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe harus mengacu berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan dan asas-asas pembentukan Perda. Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe dalam melahirkan Pemerintah Daerah yang baik (*good local governance*), Kepala Daerah dan DPRD Kabupaten Konawe melakukan Perancangan Rancangan Peraturan Daerah dan penetapan berdasarkan masalah-masalah sosial yang perlu diselesaikan. Perancangan Peraturan Daerah wajib mampu mendeskripsikan masalah sosial tersebut. Salah satu cara untuk menggali permasalahan tersebut adalah dengan langkah pengamatan dan penelitian. Selain itu, harus melibatkan masyarakat yang lebih memahami kondisi lingkungan yang ada dalam suatu masyarakat. seyogyanya Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe harus mengacu berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan. Menurut Undang-Undang 12 Tahun 2011 yang meliputi: a) Kejelasan tujuan; b) kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat; c) Asas kesesuaian antara jenis, Hierarki, dan materi Muatan; d) dapat dilaksanakan; e) hasil kedayagunaan dan hasil gunaan; f) kejelasan rumusan; g) keterbukaan. Sedangkan materi muatan Peraturan Daerah harus mengandung asas-asas sebagai berikut: a) Asas

pengayoman; b) Asas kemanusiaan; c) Asas kebangsaan; d) Asas kekeluargaan; e) Asas kenusantaraan; f) Asas bhinneka tunggal ika; g) Asas keadilan; h) Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan; i) Asas ketertiban dan kepastian hokum; j) Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan; dan k) Asas lain sesuai substansi Peraturan Daerah yang bersangkutan.

Daftar Pustaka

- A.A. Oka Mahendra, *Reformasi Pembangunan Hukum dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan*, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2006.
- Agung Djojosoekarto, *Dinamika Dan Kapasitas DPRD Dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Konrad Adeneur Stifrung, Jakarta, 2004.
- H.A. Kartiwa, *Good Local Governance: Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*, Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Mirza Nasution, *Perubahan Pertanggung jawaban Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2008.
- Rudy Hendra Pakpahan, *Pengujian Perda Oleh Lembaga Kepala Daerah dan Yudikatif*, Tesis Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2009.