

## **Kepastian Hukum Program Legislasi Kabupaten/Kota terhadap Pembangunan Hukum di Daerah**

**Ansarullah<sup>1</sup>, Eddy Purnama<sup>2</sup>, Efendi<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, Indonesia,  
[ansarullah@mhs.unsyiah.ac.id](mailto:ansarullah@mhs.unsyiah.ac.id)

<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, Indonesia  
[eddypurnama@unsyiah.ac.id](mailto:eddypurnama@unsyiah.ac.id)

<sup>3</sup>Fakultas Hukum, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, Indonesia  
[fendie\\_idris@unsyiah.ac.id](mailto:fendie_idris@unsyiah.ac.id)

---

### ***Abstract***

*The Formulation of Qanun through a legislation program (Prolek) implemented in a planned, integrated, and systematic with the aim to realize certainty of legal development in the region. The process of drafting the legislation program is carried out not in accordance with the planning and scale of priorities that have been set so as not to provide legal certainty to the priority and legal development in the region. This study uses normative juridical methods with a statue approach and conceptual approach. In addition, to determine the aspects that cause the lack of legal certainty, this study also uses empirical juridical methods. The establishment of the Local Legislation Program has not provided legal certainty because Qanun Aceh No. 5 of 2011 on The Procedure of Formation of Qanun has not set concretely on the scale of priorities that form the basis of the urgency of the establishment of a qanun. In addition, the District House of Representative (DPRK) given the function of legislation in the region does not yet have a preference for the field of legislation so that the process of legislation can not be completed as planned. In addition, DPRK given the function of legislation in the region does not have a preference for the field of legislation so the process of legislation can not be completed according to the planning. In realization the legal certainty of the local legislation program against legal development in the region there needs to be concrete regulatory efforts in the provisions of Qanun Aceh No. 5 of 2011 relating to determining the scale of priorities as well as changing the mindset of the DPRK in the field of legislation by making it part of the priority function.*

***Keywords: Legal Certainty, Legislation Program, Legal Development***

## Abstrak

---

Pembentukan Qanun Kabupaten/Kota melalui suatu program legislasi yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan sistematis dengan tujuan untuk mewujudkan kepastian terhadap pembangunan hukum di daerah. Realitas menunjukkan bahwa proses penyusunan prolek dilaksanakan tidak sesuai dengan perencanaan dan skala prioritas yang telah ditetapkan sehingga tidak memberikan kepastian hukum terhadap raqan qanun prioritas dan pembangunan hukum di daerah. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Selain itu, untuk mengetahui aspek yang menyebabkan tidak tercapainya kepastian hukum, penelitian ini juga menggunakan metode yuridis empiris. Pembentukan Program Legislasi Kabupaten/Kota belum memberikan kepastian hukum karena Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun belum mengatur secara konkret tentang skala prioritas yang menjadi dasar urgensi pembentukan suatu qanun. Selain itu, DPRK yang diberikan fungsi legislasi di daerah belum memiliki preferensi terhadap bidang legislasi sehingga proses legislasi tidak dapat diselesaikan sesuai perencanaan. Untuk mewujudkan kepastian hukum program legislasi kabupaten terhadap pembangunan hukum di daerah perlu ada upaya pengaturan secara konkret dalam ketentuan Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 berkaitan dengan penentuan skala prioritas serta peninglatan kinerja DPRK bidang legislasi dengan menjadikannya sebagai bagian dari fungsi prioritas.

**Kata Kunci:** Kepastian Hukum, Program Legislasi, Pembangunan Hukum

### A. PENDAHULUAN

Otonomi daerah dan desentralisasi melahirkan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah pada kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pemegang kekuasaan legislative (Asshiddiqie, 2007). Di Aceh penyelenggara pemerintahan kabupaten/kota dilaksanakan oleh bupati dan/atau wali kota bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK). Pemegang kekuasaan daerah tersebut melalui pemilihan umum. Adapun DPRK dalam menjalankan tugas-tugasnya, memiliki tiga fungsi utama yaitu, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Melalui fungsi legislasi, DPRK berwenang untuk membuat peraturan daerah bersama dengan bupati dan/atau wali kota (Manan, 2014). Istilah Peraturan Daerah di Aceh disebut dengan Qanun Aceh untuk peraturan daerah provinsi dan Qanun Kabupaten/Kota untuk peraturan daerah kabupaten/kota. Pembentukan qanun kabupaten/kota juga merupakan kewenangan yang diberikan

kepada pemerintahan kabupaten/kota di Aceh dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan serta mengakomodir kondisi khusus daerah dan/atau pelaksanaan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pembentukan qanun kabupaten/kota mencerminkan konfigurasi politik serta pelaksanaan kebijakan hukum legislatif dalam rangka mewujudkan kepentingan masyarakat di daerah (Respationo, Hukum, & Salam, 2012). Oleh sebab itu, pembentukan qanun kabupaten/kota harus senantiasa berada dalam pendekatan demokratis dengan melibatkan partisipasi publik sebagai representasi dari masyarakat daerah (Fajriyah, 2016). Pengaturan tentang pembentukan peraturan daerah di Aceh diatur dalam Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Pasal 1 angka 19 Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa: “Program Legislasi Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Prolek adalah instrumen perencanaan program pembentukan Qanun Kabupaten/Kota yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis antara Pemerintah Kabupaten/Kota dan DPRK yang ditetapkan dengan Keputusan DPRK”.

Pembentukan qanun kabupaten/kota dilaksanakan dengan berbagai tahapan mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Pada tahap perencanaan diawali melalui pembentukan Program Legislasi Kabupaten/Kota (Prolek). Prolek merupakan serangkaian proses yang mencakup mekanisme perencanaan pembentukan hukum yang dilakukan secara konsisten sehingga dapat mencapai tujuan, cita-cita hukum, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah (Effendi & Sufyan, 2020).

Penyusunan Prolek dilaksanakan oleh DPR Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembangunan daerah dan disusun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten/Kota.

Prolek Kota Banda Aceh dan Kabupaten Nagan Raya sebagai instrumen pembangunan daerah sangat ditentukan oleh potensi daerah. Oleh sebab itu, Kota Banda Aceh sebagai ibu kota provinsi dan pusat perdagangan tentu memiliki potensi daerah yang berbeda dengan Nagan Raya yang potensi daerahnya pada sektor pertanian, perkebunan dan pertambangan. Perbedaan ini tentu seharusnya dapat mempengaruhi karakteristik substansi pembentukan qanun dalam Prolek.

Jika melihat program legislasi Kota Banda Aceh dan Kabupaten Nagan Raya dalam waktu 4 (empat) tahun terakhir terdapat suatu fakta bahwa ada ketimpangan antara jumlah raqan qanun yang ditetapkan dalam Prolek dengan yang berhasil disahkan. Setiap tahunnya, masih banyak raqan qanun yang masuk dalam Prolek akan tetapi tidak berhasil disahkan hingga akhir tahun. Untuk kota Banda Aceh, pada Prolegda tahun 2020 dari 18 (delapan belas) Raqan Qanun tersebut, hingga bulan Desember 2020 baru tiga Raqan Qanun yang disahkan (Bandaaceh.co.id,2021). Adapun untuk kabupaten Nagan Raya dalam Prolek tahun 2020 telah ditetapkan 8 (delapan) Raqan Qanun (Naganraya.go.id,2020). Akan tetapi, dari sejumlah Raqan Qanun yang telah ditetapkan dalam prolegda tersebut, baru 3 (tiga) Raqan Qanun yang disahkan.

Jika mengamati keadaan Prolek kabupaten/kota tersebut, ada permasalahan paling mendasar yaitu terjadinya ketidakpastian hukum terhadap Raqan Qanun yang tidak berhasil disahkan. Hal ini dikarenakan beberapa Raqan Qanun yang tidak berhasil diundangkan tidak kembali diajukan pada tahun berikutnya. Hal ini menyebabkan pembentukan Prolek tidak mampu mewujudkan kepastian hukum terhadap raqan yang merupakan kongkritisasi dari aspirasi masyarakat dalam bentuk norma hukum dan terlaksananya pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan (Asshiddiqie, 2010).

Hakikat kepastian hukum dalam konsep negara hukum dikonsepsikan sebagai kepastian orientasi, sehingga setiap hukum yang dibentuk harus kongkret, tidak berlaku surut, memenuhi

aspek prosedural, dan memiliki kedayagunaan (E. Fernando M. Maullang, 2021). Ketidakpastian terhadap program legislasi tersebut berimplikasi terhadap pembangunan hukum di daerah, dimana tujuan pembentukan qanun melalui prolek selain untuk mempercepat pembangunan daerah dalam segala bidang sesuai dengan prioritas yang telah ditentukan juga sebagai upaya pembangunan hukum di daerah sebagai instrumen pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Mengapa Progran Legislasi Kabupaten/Kota belum memberikan kepastian hukum terhadap pembangunan hukum di daerah? Bagaimanakah pengaturan ideal agar Program Legislasi Kabupaten/Kota dapat memberikan kapastian hukum terhadap pembangunan hukum di daerah?

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Dalam penelitian hukum yuridis normatif, hukum sebagai norma atau kaidah yang menjadi standar kebenaran setiap orang dalam berprilaku sesuai dengan nilai-nilai kebenaran(Jonaedi Effendi dan Johnny Ibrahim, 2018). Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Dalam penelitian hukum normatif terdapat berbagai macam pendekatan. Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan sebagai alat untuk mengkaji aspek internal dari norma yang mengatur tentang program legislasi kabupaten/kota dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengetahui program legislasi yang ideal dalam mewujudkan kepastian terhadap pembangunan hukum di daerah.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Otonomi Daerah dan Program Legislasi Daerah

Istilah otonomi daerah berasal dari dua kata bahasa Yunani yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Jadi makna otonomi daerah berdasarkan dua frasa tersebut adalah membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*) (Huda, 2010). Dalam perkembangannya, makna *zelfwetgeving* mengalami perkembangan bukan hanya dalam konteks membentuk hukum sendiri, akan tetapi juga kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*). Kemunculan otonomi daerah secara global merupakan bagian dari pergeseran sistem bernegara dari otoritarianisme dengan sentralisasi kekuasaan menuju sistem bernegara yang demokratis dengan adanya desentralisasi kekuasaan.

Demokratisasi dalam negara menimbulkan diskursus tentang perlunya penyebaran kekuasaan (*dispersion of power*) kepada pemerintahan lokal, sehingga ada suatu kemandirian dalam menyelesaikan permasalahan rakyat dalam lingkup pemerintahan lokal (Jati, 2016). Keberadaan otonomi daerah pada hakikatnya, hanya dikenal pada negara dengan sistem federal, sedangkan negara dengan bentuk kesatuan pada dasarnya tidak mengenal konsep otonomi. Konsep otonomi dalam federalisme diartikan sebagai bentuk independensi dari Pemerintah Daerah dari segala intervensi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Oleh sebab itu, daerah yang disebut dengan pemerintahan lokal (*local government*) merupakan unit politik yang memiliki kedulatan sendiri yang berperan penting sebagai unsur pembentuk negara federal (Jati, 2016).

Jadi adanya konsep otonomi dalam negara kesatuan merupakan bagian dari transplantasi hukum yang diadopsi dari prinsip-prinsip federalism (Manan, 2014). Hal ini merupakan bagian dari perkembangan sistem ketatanegaraan dalam rangka mengatasi kelemahan dari sentralisasi kekuasaan pada negara kesatuan. Negara kesatuan dengan lingkup wilayah yang luas ketika dilaksanakan secara sentralistik akan menyebabkan terjadinya berbagai permasalahan seperti pembangunan yang tidak merata, kurangnya kemandirian daerah, dan terhambatnya perkembangan ekonomi masyarakat daerah (Manan, 2014). Hal ini dikarenakan adanya keterbatasan kemampuan pemerintah pusat dalam menangani segala persoalan publik, karena lingkup tanggungjawab pemerintahan yang luas.

Salah satu ide dalam upaya untuk mencapai tujuan otonomi daerah adalah kewenangan pemerintah daerah untuk membuat kebijakan hukum dalam bentuk peraturan daerah. Pembentukan

peraturan daerah untuk kabupaten/kota dilaksanakan melalui Program Legislasi Kabupaten/Kota atau disebut juga dengan istilah Prolek. Adapun Prolek merupakan salah satu kebijakan daerah yang berisikan daftar beberapa peraturan daerah yang akan dibuat dalam satu tahun agar terencana, terpadu, dan sistematis juga harus disusun secara partisipatif.

Program legislasi kabupaten/kota juga menjadi bagian dari pengawasan terhadap politik hukum daerah. Hal ini menurut pandangan Soerya Respationo yang menyatakan bahwa sebagai pengawal politik hukum daerah, pembentukan peraturan daerah harus mampu menjamin terlaksananya kepastian hukum sekaligus memberikan kemanfaatan yang seluas-luasnya bagi kesejahteraan rakyat (Respationo et al., 2012). Pembentukan Prolek juga didasarkan oleh adanya kebutuhan dalam rangka rancana pembangunan daerah, perintah perundang-undangan yang lebih tinggi, perpenyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan dan pelaksanaan aspirasi masyarakat daerah.

Hal ini diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa: “Dalam penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1), penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas: a) Perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi; b) Rencana pembangunan daerah; c) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan d) Aspirasi masyarakat daerah”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka penyusunan skala prioritas pembentukan Prolek Provinsi didasarkan pada perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Makna Perintah pada ketentuan tersebut menunjukkan adanya lingkup pengaturan dalam ketentuan peraturan yang lebih tinggi yang berkaitan dengan lingkup penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, agar lingkup pengaturan tersebut dapat dilaksanakan secara efektif oleh pemerintah daerah, maka diatur secara kongkret melalui Peraturan daerah sebagai peraturan pelaksana (*verordnung*) (Sihombing, 2018). Adapun penyusunan berdasarkan rencana pembangunan daerah, hal ini merupakan ketentuan yang bersifat *open legal policy* bagi pemerintah daerah untuk menyusunnya sesuai dengan kebutuhan pembangunan daerah dan segala permasalahan daerah. Akan tetapi penyusunannya juga tidak boleh bertentangan dengan rencana pembangunan nasional (Sihombing, 2020).

## **2. Pembentukan Program Legislasi Kabupaten/Kota**

Dalam penyelenggara pemerintahan di Aceh kewenangan bidang legislasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Pasal 24 ayat (1) huruf a UU Nomor 11 Tahun 2006 menyatakan bahwa: “DPRK mempunyai tugas dan wewenang membentuk qanun kabupaten/kota yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama”. Berdasarkan ketentuan tersebut proses pembentukan hukum oleh legislatif mencerminkan konfigurasi politik dan kepentingan masyarakat di daerah, serta pelaksanaan kebijakan hukum legislatif dalam rangka mewujudkan kepentingan masyarakat tersebut.

Ketentuan tentang program legislasi daerah di delegasikan pengaturannya kepada masing-masing daerah otonom baik provinsi maupun kabupaten/kota. Dalam penyelenggaraan legislasi di Aceh pengaturan tersebut diatur dalam Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Pasal 4 Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 menyatakan bahwa:

- 1) Qanun Aceh dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Aceh, pengaturan hal yang berkaitan dengan kondisi khusus Aceh, penyelenggaraan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan.
- 2) Qanun Kabupaten/Kota dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota, pengaturan hal yang berkaitan dengan kondisi khusus Kabupaten/Kota, penyelenggaraan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan.

Terhadap Qanun Aceh maupun Qanun Kabupaten/Kota pembentukannya dilakukan secara terencana dalam suatu program legislasi yang dikenal dengan istilah Prolega untuk provinsi dan Prolek kabupaten/kota. Oleh sebab itu baik pemerintah daerah maupun legislatif dalam membentuk Raqan Qanun harus berpedoman pada Prolega/Prolek dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi dimaksud untuk mendorong terciptanya komunikasi publik dalam meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah dan keterbukaan informasi yang lebih baik (Bunga, 2020).

Pembentukan suatu norma hukum diatur secara eksplisit dengan berbagai tahapan yang berkelanjutan, sehingga dapat memenuhi aspek yuridis formil yang telah dikehendaki. Adapun jika aspek formal tersebut tidak terpenuhi, maka peraturan perundang-undangan yang dihasilkan tersebut tidak memiliki validitas secara hukum. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Tahapan tersebut merupakan syarat formal yang harus dilakukan oleh DPRK bersama dengan kepala daerah dalam membentuk suatu Qanun. Setiap tahapan tersebut melalui prosedur yang ditentukan sendiri oleh daerah melalui Qanun yang mengatur tentang tata cara pembentukan Qanun.

Kota Banda Aceh dan Kabupaten Nagan Raya adalah dua daerah yang setiap tahun membentuk Program Legislasi Daerah atau disebut juga dengan Prolek. Pembentukan Prolek di kabupaten/kota dilaksanakan melalui 2 (dua) jalur yaitu melalui eksekutif dan melalui legislatif. Melalui jalur eksekutif dimulai dengan Satuan Kerja Pemerintah Kabupaten (SKPK) yang menjadi pemrakarsa dalam mempersiapkan Pra Rancangan Qanun sesuai dengan bidang tugasnya. Sebagai pihak yang menggagas Pra Rancangan Qanun, SKPK terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik sebagai landasannya dan dilakukan dengan partisipatif melibatkan anggota masyarakat.

**Tabel 1**  
**Program Legislasi Daerah Kota Banda Aceh dan Kabupaten Nagan Raya**  
**Tahun 2017 s/d 2020**

Tahun	Banda Aceh		Nagan Raya	
	Raqan Qanun	Disahkan	Raqan Qanun	Disahkan
<b>2017</b>	25	8	6	3
<b>2018</b>	12	8	9	5
<b>2019</b>	13	4	10	6
<b>2020</b>	18	5	4	2

*Sumber: Data diolah dari berbagai sumber*

Pada saat Prolek tahun 2020 kota Banda Aceh menetapkan 18 (delapan belas) Prolek Prioritas Adapun sebanyak 18 rancangan Qanun tersebut yaitu Rancangan Qanun Retribusi Izin Mendirikan Bangunan. Rancangan Qanun Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Rancangan Qanun Pengembangan kota layak anak. Rancangan Qanun Retribusi Jasa Pelayanan Tera dan Tera Ulang Alat Ukur, Takar, Timbang dan Perlengkapannya (UTTP) Metrologi Legal Serta Pengujian Barang Dalam Keadaan Terbungkus (RDKT) Banda Aceh Tahun Anggaran 2020. Selanjutnya, Rancangan Qanun tentang Penyertaan Modal Lembaga Keuangan Mahirah Mualamah Syariah. Rancangan Qanun tentang Pelaksanaan Program Pendidikan Diniyah di Sekolah. Rancangan Qanun tentang Pemerintahan Mukim. Rancangan Qanun tentang Bangunan

Gedung. Rancangan Qanun tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Banda Aceh.

Rancangan Qanun tentang Tata Cara Pengisian Struktur Organisasi Majelis Permusyawaratan Ulama Pemerintah Kota Banda Aceh. Rancangan Qanun tentang Perubahan Atas Qanun Kota Banda Aceh Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan. Rancangan Qanun tentang Perubahan Atas Qanun Kota Banda Aceh Nomor 4 Tahun 2012 tentang Retribusi Pelayanan Parkir Tepi Jalan Umum. Rancangan Qanun tentang Perubahan Atas Qanun Kota Banda Aceh Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor. Rancangan Qanun tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Daroy Kota Banda Aceh. Rancangan Qanun tentang Penyelenggaraan Pelayanan Penanaman Modal. Rancangan Qanun tentang Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Tahun 2019.

Rancangan Qanun tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Perubahan Tahun 2019. Rancangan Qanun tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Tahun 2021. Dari 18 (delapan belas) Rancangan Qanun tersebut, hingga akhir tahun hanya 3 (tiga) Rancangan Qanun yang berhasil disahkan. Tahap perencanaan merupakan langkah awal dalam menyusun suatu program dan kebijakan dalam pemerintahan. Dalam penyusunan program legislasi, tahap perencanaan menentukan fondasi awal dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pada tahap perencanaan, baik eksekutif maupun legislative diberikan kewenangan untuk menyusun Pra Rancangan Qanun. Pihak SKPK sebagai leading sector dalam merumuskan kebijakan daerah diberikan kewenangan untuk menyusunnya berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan sebelumnya. Ada beberapa alasan yang mendasari perlunya perencanaan dalam penyusunan Program Legislasi Daerah. Adapun alasan-alasan tersebut adalah sebagai berikut (Danusastro, 2016):

- a) Untuk memberikan gambaran objektif tentang kondisi umum problematika yang akan diatur dalam peraturan daerah tersebut;
- b) Untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek yang menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyusun program legislasi;
- c) Untuk mewujudkan sinergisitas dan koordinasi antara berbagai lembaga yang berwenang dalam membentuk Peraturan Daerah.

- d) Untuk mempercepat proses pembentukan Peraturan Daerah dengan memfokuskan pada skala prioritas yang telah ditentukan;
- e) Menjadi sarana mewujudkan partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Pada tahapan perencanaan pemikiran responsif dari SKPK sangat dibutuhkan, karena mereka yang akan menuangkan segala persoalan rumit di pemerintah daerah menjadi suatu kebijakan hukum. Oleh sebab itu, pada tahap perencanaan dibutuhkan suatu kajian mendalam dan komprehensif sehingga Raqan Qanun yang dihasilkan betul-betul sesuai dengan realitas empiris dalam masyarakat. Di Kota Banda Aceh dan Kabupaten Nagan Raya, peran SKPK tidak terlalu dominan dalam perencanaan atas Raqan Qanun. Hal ini bisa dilihat dari sedikitnya subtransi qanun yang masuk dalam Prolek merupakan permasalahan yang menjadi tanggung jawab penuh SKPK.

Penyusunan peraturan daerah juga terlebih dahulu harus ada Naskah Akademik terkait dengan rancangan peraturan daerah yang di buat. Naskah Akademik juga dirasa sangat penting untuk keberlangsungan penyusunan rancangan peraturan daerah. Keberadaan Naskah Akademik begitu penting dalam penyusunan Program Legislasi, karena untuk memperoleh Raqan Qanun yang aplikatif dan futuristik sesuai dengan arah pembangunan daerah. Disisi lain keberadaan Naskah Akademik juga dibutuhkan pada tahap pembahasan sebagai landasan berpikir para legislator ketika membahas tentang salah aspek pengaturannya (Luthfi, 2019). Naskah Akademik juga berfungsi untuk memberikan arahan bagi para pemangku kepentingan dan perancang (*legal drafter*). Pemangku kepentingan khususnya yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan berupa informasi yang memadai dalam menunjang pengambilan kebijakan (Luthfi, 2019).

Dalam pembentukan Prolek di Kota Banda Aceh dan Kabupaten Nagan Raya, terdapat suatu permasalahan dimana setiap Raqan Qanun yang telah masuk dalam dalam Prolek tidak dapat diselesaikan pembahasan hingga akhir tahun. Untuk kota Banda Aceh, pada Prolek tahun 2020 Wali kota bersama dengan DPRK menetapkan 18 Raqan Qanun. Adapun dari 18 (delapan belas) Raqan Qanun tersebut, hingga bulan Desember 2020 baru tiga Raqan Qanun yang disahkan. Ketiga raqan qanun tersebut adalah Raqan tentang Pemerintahan Mukim, Raqan tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum dan Tempat Khusus Parkir, dan Raqan tentang Kota Layak Anak. Adapun untuk kabupaten Nagan Raya dalam Prolegda tahun 2020 telah ditetapkan 8 (delapan) Raqan Qanun (Naganraya.go.id,2020). Akan tetapi, dari sejumlah Raqan Qanun yang telah ditetapkan dalam prolegda tersebut, baru 3 (tiga) Raqan Qanun yang disahkan.

Jika melihat keadaan tersebut, meskipun ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur kewajiban agar setiap Rancangan Qanun dalam Prolegda bisa diselesaikan dalam jangka waktu setahun, akan tetapi ketentuan norma yang mengatur tentang pembentukan Prolegda dalam ketentuan peraturan perundang-undangan telah dikonstruksikan dan diatur selesai untuk jangka waktu setahun yang ditetapkan sebelum penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten/Kota (APBK). Hal ini bisa dilihat dari adanya limitatif waktu yang diatur pada setiap tahapan.

Pasal 13 Qanun Aceh Nomor 15 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun menyatakan bahwa pada tahapan penyusunan Pra Rancangan Qanun “Kepala SKPA/SKPK sebagai pemrakarsa dapat membentuk Tim untuk menyusun Pra Rancangan Qanun”. Adapun “Naskah Pra Rancangan Qanun dari SKPA/SKPK sebagai pemrakarsa, disampaikan kepada Kepala SKPA/SKPK terkait di lingkungan Pemerintah Aceh/Pemerintah Kabupaten/Kota untuk diminta tanggapan dan pertimbangan”. Pada ketentuan berikutnya, “tanggapan dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu 7 (tujuh) hari disampaikan kepada Kepala SKPA/SKPK yang menyiapkan Pra Rancangan Qanun. Naskah Pra Rancangan Qanun disampaikan oleh Kepala SKPA/SKPK sebagai pemrakarsa kepada Sekda Aceh/Sekda Kabupaten/Kota untuk diproses lebih lanjut”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pada tahapan penyusunan Pra Rancangan Qanun telah diatur limitatif waktu selama 7 (tujuh) hari bagi SKPA/SKPK untuk menyampaikan tanggapan atas Pra Rancangan Qanun tersebut kepada tim penyusun. Adanya limitatif waktu tersebut menunjukkan bahwa pembentukan Prolegda memang telah di desain untuk jangka waktu setahun, sehingga dengan adanya limitatif waktu tersebut, maka akan adanya kepastian hukum dan perintah bagi organ pembentukan qanun untuk melaksanakannya sesuai dengan jangka waktu yang telah diatur. Akan tetapi dalam praktik, sering kali jangka waktu yang telah diatur tersebut tidak dijalankan.

Pembentukan Prolegda harus didasarkan pada skala prioritas yang telah ditetapkan dalam jangka waktu setahun. Akan tetapi fakta menunjukkan bahwa penyusunan Prolegda tidak sejalan dengan prioritas pembangunan yang telah ditentukan. Untuk Kabupaten Nagan Raya pada tahun 2020 telah ditetapkan bahwa salah satu fokus kebijakan pemerintah adalah penurunan kemiskinan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Hal ini diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun

2019 tentang Rencana Kerja Pemerintah Kabupaten Nagan Raya Tahun 2020. Akan tetapi jika melihat Program Legislasi Daerah Kabupaten Nagan Raya tahun 2020, tidak ada Raqan Qanun yang secara substantif mengatur tentang pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Jika melihat substansi Raqan qanun yang diusulkan oleh eksekutif melalui SKPK maupun Raqan qanun usulan legislatif ada kecenderungan stagnasi ide yang berupaya di konstruksikan dalam program legislasi. Raqan qanun yang diajukan cenderung dengan paradigma pengaturan yang sama antara pajak dan retribusi daerah atau bidang penyelenggaraan pemerintah. Tidak ada suatu terobosan dan inovasi yang menghasilkan qanun yang berdampak secara langsung terhadap pembangunan khususnya bidang ekonomi masyarakat. Pemerintah daerah seperti terjebak oleh konstruksi normatif bidang penganturan peraturan daerah yang telah digariskan oleh pemerintah pusat (Rayusman, 2014). Para legislator juga mengalami kesulitan dalam menerjemahkan dan menkonstruksikan problematika dalam masyarakat yang mereka temui melalui agenda-agenda dewan menjadi suatu kebijakan hukum yang efektif.

### **3. Penyebab Program Legislasi Kabupaten/Kota Belum Memberikan Kepastian Hukum**

Dalam perkembangan teori hukum, kepastian hukum lahir dari paradigma positivism (Herlambang, 2019). Hukum dalam aliran positivisme mengharuskan adanya "keteraturan" (*regularity*) dan "kepastian" (*certainty*) guna bekerjanya sistem hukum dengan baik dan berperan dalam pembangunan dan ketertiban masyarakat (Guslan, 2019). Dalam pemikiran positivism hukum, Gustav Radbruch memiliki peranan cukup besar dalam melahirkan ide kepastian sebagai salah bagian dari sistem hukum. Menurut Sartjito Raharjo, ide kepastian hukum dari Radbruch tidak lahir begitu saja melainkan disebabkan oleh fenomena munculnya hukum modern (Raharjo, 2012).

Kepastian hukum dimaknai sebagai keadaan adanya hukum yang pasti karena sifat hukum yang otonom dari segala pengaruh nilai-nilai eksternal diluar hukum. Oleh sebab itu, hukum secara objektif mencoba untuk memberikan perlindungan kepada setiap orang dari segala bentuk kesewenang-wenangan penguasa yang menjadikan hukum sebagai alat kekuasaan. Ajaran kepastian hukum berasal dari ajaran dogmatik hukum yang melihat hukum sebagai sesuatu sistem yang otonom, mandiri, dan dibentuk oleh negara dalam rangka mencapai ketertiban. Jadi kepastian hukum menghendaki adanya norma hukum yang konkret, sehingga keberlakuannya tidak menimbulkan multitafsir dan memiliki kedayagunaan (Achmad Ali, 2002).

Kepastian hukum sebagai salah satu nilai dasar dalam hukum modern keberadaannya bukan hanya dalam diskursus positivisme hukum tetapi juga pemikiran *sociological jurisprudence* (Suliantoro,2007). Menurut pemikiran *sociological jurisprudence* kepastian hukum dapat diraih melalui proses dialog secara kontinu antara rasio dengan pengalaman dan antara fakta sebaagai kenyataan dengan nilai yuridis ideal sebagai suatu keharusan. Oleh sebab itu, proses pembentukan hukum perlu mempertimbangkan kebutuhan dan cita-cita masyarakat agar memiliki kekuasaan berlaku dan memiliki legitimasi.

Roscoe Pound sebagai salah satu pengikut mazhab *sociological jurisprudence* berusaha untuk memberikan nilai ilmiah dalam penentuan hukum (*legal policy making*). Pound mencoba untuk menempatkan hukum sebagai sebagai alat pembaharuan masyarakat (*law as tool of sosial engineering*) (Suliantoro,2007). Dalam konteks pembentukan hukum, kepastian menjadi salah satu nilai dasar yang menentukan validitas dari norma yang akan dibentuk. Oleh sebab itu, pembentukan suatu norma hukum diatur secara eksplisit dengan berbagai tahapan yang berkelanjutan, sehingga dapat memenuhi aspek yuridis formil yang telah dikehendaki.

Ada berbagai alasan yang menjadi penyebab pembentukan Prolek Kota Banda Aceh dan Kabupaten Nagan Raya belum mampu mencapai kepastian hukum terhadap Raqan Qanun, anggaran yang telah disediakan, dan aspirasi masyarakat. Adapun penyebab belum tercapainya kepastian hukum tersebut adalah sebagai berikut.

*Pertama*, subtansi hukum yang tidak mengatur secara jelas dan konkret tentang status raqan prioritas dalam Prolek. Adapun yang dimaksud dengan subtansi hukum adalah ketentuan norma prosedural yang menjadi pedoman yang mengarahkan proses pembentukan qanun dilaksanakan dengan banar. Dalam pemikiran positivisme hukum H.L.A Hart yang membagi norma hukum menjadi beberapa bagian yang salah satunya adalah *Rule of Recognition* (Hart, 1961). Keberadaan *rule of recognition* sebagai norma yang bersifat prosedural yang keberadaannya untuk mencegah terjadinya ketidakpastian terhadap norma hukum yang lain.

Dalam konteks pembentukan qanun kabupaten/kota norma prosedural tersebut adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembentukan Prolek mulai dari UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, hingga Qanun Aceh Nomor 15 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.

Diantara salah satu peraturan tersebut, ada yang mengandung kelemahan sehingga mengakibatkan proses pembentukan qanun tidak dilaksanakan sesuai dengan kehendak dan tujuan yang telah ditentukan. Pasal 7 Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 menyatakan bahwa:

- 1) Perencanaan pembentukan Qanun Aceh dilakukan dalam Prolega.
- 2) Perencanaan pembentukan Qanun Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolek.
- 3) Prolega/Prolek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disusun oleh Banleg DPRA/DPRK melalui koordinasi dengan Pemerintah Aceh/Pemerintah Kabupaten/Kota.
- 4) Hasil koordinasi penyusunan Prolega/Prolek sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan DPRA/DPRK, setelah mendapat persetujuan bersama Gubernur/Bupati/Walikota.
- 5) Penyusunan dan penetapan Prolega/Prolek tahunan dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Qanun tentang APBA/APBK.

Pada ketentuan berikutnya Pasal 8 Qanun Nomor 5 Tahun 2011 menyatakan bahwa:

- 1) DPRA/DPRK atau Gubernur/Bupati/Walikota dalam membentuk Rancangan Qanun berpedoman pada Prolega/Prolek yang disusun dengan melibatkan partisipasi masyarakat.
- 2) Dalam keadaan tertentu DPRK/DPRK atau Gubernur/Bupati/Walikota dapat mengajukan Rancangan Qanun di luar Prolega/Prolek.

Jika merujuk pada norma hukum tersebut, tidak ada ketentuan yang secara konkret mengatur tentang konstruksi raqan prioritas dalam prolek dan status hukum ketika raqan tersebut tidak dapat diselesaikan dalam jangka waktu satu tahun berjalan. Ketentuan norma mengembalikan semua kebijakan dan keberlanjutan raqan prioritas dalam prolek berdasarkan kesepakatan bersama antara pemerintah daerah dengan DPRK sebagai bagian dari *open legal policy* (kebijakan hukum terbuka) dalam merumuskan suatu kebijakan hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan perencanaan pembangunan pemerintah daerah (Mantara Sukma, 2020).

Dengan dikembalikan penyelesaian raqan prioritas dalam prolek kepada kesepakatan pemerintah daerah dengan DPRK, maka hal ini mengakibatkan terjadinya ketidakpastian hukum karena kesepakatan sebagai suatu yang relatif dan berdasarkan pada kehendak yang cenderung inkonsisten dan tidak memiliki parameter yang jelas tentang arah tujuan legislasi. Bisa saja pemerintah daerah dengan DPRK atas dasar sepakat tidak melanjutkan pembahasan raqan prioritas

dalam proleg yang diusulkan oleh legislatif pada periode keanggotaan sebelumnya. Kondisi ini terjadi terhadap raqan prioritas proleg Nagan Raya Tahun 2020 yang mana bupati dan DPRK sepakat untuk mengusulkan 4 (empat) raqan prioritas yaitu sebagai berikut:

- 1) Raqan Qanun tahun 2020 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau;
- 2) Raqan Qanun tahun 2020 tentang Disiplin PNS;
- 3) Raqan Qanun tahun 2020 tentang Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Nagan Raya tahun 2017 – 2022;
- 4) Raqan Qanun tahun 2020 tentang Penanggulangan Kemiskinan.

Dari keempat raqan prioritas Proleg Nagan Raya tahun 2020 tersebut, belum ada raqan yang selesai dibahas pada satu tahun berjalan. Dengan demikian lazimnya raqan tersebut seharusnya dimasukkan kembali sebagai raqan prioritas proleg tahun 2021. Akan tetapi pada proleg tahun 2021 justru raqan qanun prioritas tersebut tidak diajukan kembali, pada ada raqan prioritas tersebut yang begitu penting dalam menyelesaikan permasalahan kemiskinan dalam masyarakat. Raqan Qanun kabupaten Nagan Raya tahun 2020 tentang penanggulangan kemiskinan diusulkan oleh Badan Pembangunan Daerah (Bapeda) Kabupaten Nagan Raya yang berlandaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin melalui Pendekatan Wilayah.

Pada proleg tahun 2021 pemerintah dan DPRK Nagan Raya sebagaimana yang diatur dalam Keputusan DPRK Nagan Raya Nomor: 171.2/84/DPRK/2020 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Kabupaten (Proleg) Nagan Raya Tahun 2021 yang hanya menetapkan satu raqan prioritas yaitu Rancangan Qanun Kabupaten Nagan Raya tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Keadaan ini berbeda dengan penyusunan Proleg Kota Banda Aceh dimana raqan prioritas tahun 2020 yang selesai pada satu tahun berjalan akan dimasukkan kembali sebagai raqan prioritas Proleg tahun 2021. Sebagian besar raqan prioritas Kota Banda Aceh yang tidak selesai pada Proleg tahun 2020 yang diusulkan kembali pada Proleg tahun 2021 seperti Rancangan Qanun Retribusi Izin Mendirikan Bangunan. Rancangan Qanun Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Rancangan Qanun Pengembangan kota layak anak, dan beberapa raqan lainnya.

Jika dilakukan perbandingan dengan beberapa daerah yang mencoba untuk meningkatkan kinerja legislasi dengan mengatur peraturan daerah kabupaten/kota tentang tata cara pembentukan

peraturan daerah. Raqan Qanun kabupaten Nagan Raya tahun 2020 tentang penanggulangan kemiskinan diusulkan oleh Badan Pembangunan Daerah (Bapeda) Kabupaten Nagan Raya yang berlandaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin melalui Pendekatan Wilayah. Beberapa kabupaten/kota membentuk peraturan daerah tentang tata cara pembentukan Perda dan mengatur secara konkret status raqan prioritas yang tidak selesai dibahas pada tahun berjalan untuk dibahas kembali dan dimasukkan pada Prolek tahun berikutnya.

*Kedua*, personalitas anggota dan kelembagaan legislatif yang tidak memiliki preferensi dan prioritas terhadap bidang legislasi. Dalam proses pembentukan hukum Ann Seidman menyatakan bahwa salah satu aspek yang sangat mempengaruhi adalah struktur kelembagaan yang diberikan wewenang oleh undang-undang untuk melaksnakannya. Kemampuan legislator untuk memahami akar permasalahan publik begitu penting, sehingga ide dan gagasan yang akan disampaikan pada tahap pembahasan suatu Raqan Qanun sangat dibutuhkan.

Dengan demikian, fungsi legislator legislator dalam pembentukan hukum begitu sentral. Ann Seidman dan Robert Seidman menyatakan bahwa adanya lembaga pembentuk hukum rsponsif dan prosedur pembentukan yang jelas akan menghasilkan rancangan peraturan perundang-undangan yang mendorong pemerintahan yang bersih dan berwawasan pembangunan (Seidman,2002). Oleh sebab itu, dalam pembentukan Prolegda dilaksanakan berdasarkan skala prioritas dengan jangka waktu 1 (satu) tahun.

Penyusunan Prolek di kabupaten/kota melibatkan dua kelembagaan daerah yaitu Bupati/wali kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Kab/kota. Prolek yang dibentuk melalui jalur DPRK di koordinasikan oleh alat kepengkapan DPRK yang secara khusus menangani bidang legislasi. Adapun penyusunan Prolek di lingkungan Pemerintah Daerah di koordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal. Keterlibatan kedua lembaga dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan bagian dari pelaksanaan prinsip *check and balances*, akan tetapi fungsi koordinasinya tetap berada pada DPRK melalui alat kelengkapannya di bidang legislasi. Hasil penyusuna antara Pemerintah Daerah dengan DPRK disepakati bersama menjadi Prolek dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRK dan ditetapkan dengan Keputusan DPRK.

Dalam proses pembahasan suatu Raqan Qanun juga terjadi proses interaksi politik antara para anggota legislator maupun antara anggota legislator dengan publik. Interaksi politik tersebut akan berimplikasi terhadap norma hukum yang dihasilkan. Oleh sebab itu, Dragan Milovanovic

menyatakan bahwa hukum memiliki 3 (tiga) dimensi yaitu dimensi represif, dimensi fasilitatif, dan dimensi ideologis (Milovanovic, 1994). Dimensi represif menunjukkan fungsi hukum yang menindas dan memaksa. Karakteristik hukum ini dalam Peraturan Daerah bisa dilihat pada Perda yang mengatur tentang pajak dan retribusi. Dimensi fasilitatif menunjukkan fungsi hukum yang memberikan jaminan kepastian atas suatu tindakan baik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan maupun untuk kepentingan publik. Dimensi ideologis menunjukkan fungsi hukum sebagai suatu sistem kepercayaan, pandangan hidup, yang berisi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat (Milovanovic, 1994).

Secara kelembagaan lembaga legislatif yang secara konstitusional dibariskan kewenangan bidang legislasi belum mampu mengoptimalkan fungsinya tersebut. Lembaga legislatif memiliki kecenderungan pada bidang anggaran dan pengawasan yang dianggap memiliki implikasi politik yang baik terhadap eksistensinya di pemilu yang akan datang. Padahal jika melihat realitas empiris justru pelaksanaan fungsi pengawasan tidak memiliki output kebijakan yang jelas dan berkelanjutan, karena fungsi tersebut hanya sebatas untuk kepentingan personal anggota legislatif (Eddy Purnama, 2004).

Jika berbicara mengenai pembaharuan dan kebijakan dalam rangka memperbaiki kehidupan masyarakat, maka kebijakan jangka panjang seharusnya dapat dilakukan melalui pembentukan Peraturan Daerah. Hal ini dikarenakan keberlakuan Peraturan Daerah yang mengikat dalam jangka waktu yang lama, serta menjadi pedoman yang mengarahkan pada tujuan-tujuan yang ingin dicapai, oleh sebab itu, fungsi legislasi seharusnya bisa dimaksimalkan dengan baik.

Disisi lain hubungan antara anggota legislatif dengan rakyat saat ini bersifat keagenan, sehingga hubungan tersebut tidak berkolerasi terhadap tercapainya aspirasi publik melalui kebijakan hukum. Hubungan para anggota legislatif dengan ranya hanya sebatas ketika pelaksanaan pemilu dan untuk kebutuhan kepentingan politik tanpa memikirkan suatu ide kepentingan publik yang akan direalisasikan ketika dirinya terpilih. Dalam menjalankan fungsi legislasi, anggota legislatif berperan sebagai wakil dari konstituen atau kelompok masyarakat tertentu. Disisi lain, merekajuga ditunjuk sebagai wakil rakyat yang memiliki tugas dan berperan sebagai wali amanat (*trustee*) untuk kepentingan umum. Oleh sebab itu, ketika pembahasan suatu Raqan Qanun yang dilakukan secara intensif dan mendalam melalui rapat komisis, rapat pansus, maupun rapat panitia kerja.

Pembentukan Prolek belum mampu mewujudkan kepastian hukum karena kedudukan anggota legislatif saat ini hanya sebagai agent (perantara) bukan sebagai *trustee* (wali amanat). Sebagai agen, anggota legislatif cenderung melihat program legislasi secara pragmatis berdasarkan kepentingannya, sehingga aspirasi rakyat yang dimanifestasikan dalam suatu Raqan Qanun menjadi terabaikan. Implikasinya adalah setiap Raqan qanun yang telah masuk dalam prolek tidak dapat diselesaikan pada waktu yang tepat sesuai dengan desain pembentukan Prolek yaitu satu tahun.

*Ketiga*, penyusunan prolek tidak sesuai dengan rencana pembangunan dan skala prioritas serta kebutuhan masyarakat. Pasal 35 UU Nomor 12 Tahun 2011 menghendaki agar penyusunan program legislasi daerah didasarkan pada salah satunya adalah rencana pembangunan daerah yang merupakan penjabaran dari segala visi dan misi kepala daerah yang dipilih dalam suatu pemilihan umum. Dalam praktek penyusunan Prolek Kota Banda Aceh dan kabupaten Nagan Raya bahwa rencana pembangunan daerah belum menjadi suatu paradigma dan pertimbangan utama, sehingga terdapat ketimpangan antara rencana pembangunan dengan raqan prioritas yang ditetapkan.

Untuk Kabupaten Nagan Raya bahwa rencana pembangunan dan skala prioritas seharusnya adalah upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan pembangunan yang berkelanjutan dan kebijakan pemberdayaan ekonomi masyarakat sebagai salah satu bagian dari urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Untuk Kota Banda Aceh dari tahun 2017 s/d 2020 terdapat 27 Qanun yang berhasil disahkan. Dari jumlah qanun tersebut, sebahagian besar berkaitan dengan retribusi, pajak daerah dan kelembagaan penyelenggara pemerintahan daerah (Naganraya.go.id, 2020). Adapun untuk Kabupaten Nagan Raya dari tahun 2017 s/d 2020 terdapat 23 Qanun yang berhasil disahkan. Secara substantif, Qanun yang disahkan sebagian besar berkaitan dengan retribusi dan pajak daerah serta kelembagaan dan penyelenggaraan pemerintahan. Keberadaan prolek seharusnya bisa menjadi politik hukum legislasi daerah dalam rangka percepatan pembangunan sesuai dengan yang direncanakan. Hal ini karena fungsi hukum sebagai pengatur akan dapat memastikan bahwa segala pembangunan akan dilaksanakan sesuai dengan tujuan dan mencegah terjadinya berbagai penyimpangan.

*Keempat*, terjadinya pergeseran terhadap raqan prioritas yang telah masuk dalam Prolek. Pergeseran pembahasan terhadap raqan prioritas dalam prolek terjadi seperti pada Prolek Kabupaten Nagan Raya tahun 2018. Ada beberapa raqan prioritas dalam Prolek tahun 2018 seperti

Rancangan Qanun tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dan Rancangan Qanun tentang Pemberdayaan Koperasi, Usaha Mikro Kecil dan Menengah yang tidak berhasil disahkan dalam satu tahun, akan tetapi ada beberapa qanun yang tidak masuk dalam prolek justru berhasil disahkan.

Qanun tersebut adalah berkaitan dengan pajak dan retribusi daerah seperti Qanun Nomor 4 Tahun 2018 tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing, Qanun Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua atas Qanun Kabupaten Nagan Raya Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Umum, dan Qanun Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Qanun Kabupaten Nagan Raya Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Usaha.

Pergeseran terhadap raqan prioritas tahun 2018 oleh raqan berkaitan dengan pajak dan retribusi merupakan bagian dari upaya pemerintah khususnya bupati yang menjalankan pemerintahan dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui penerimaan daerah dari pajak. Padahal jika melihat kebutuhan publik, seharusnya raqan prioritas tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dan Rancangan Qanun tentang Pemberdayaan Koperasi, Usaha Mikro Kecil dan Menengah lebih didahulukan penyusunannya.

*Kelima*, budaya hukum legislator dan masyarakat yang belum partisipatif. Adapun yang dimaksud dengan budaya hukum adalah nilai, gagasan, norma, yang menjadi pedoman berpikir, berperilaku, bertindak sesuai dengan kehendak yang diinginkan hukum (Saptomo, 2012). Dalam konteks prolek bahwa budaya hukum dimaksud adalah pada anggota legislatif, perangkat eksekutif, dan masyarakat. Program legislasi daerah belum mewujudkan kepastian hukum karena para anggota legislatif belum memiliki budaya hukum yang mampu mengaktualisasi problem masyarakat menjadi suatu kebijakan hukum. Ada banyak persoalan yang mereka dapatkan ketika proses kunjungan kepada berbagai kelompok masyarakat. Akan tetapi berbagai persoalan tersebut belum dapat mereka rumuskan melalui suatu kebijakan hukum karena tidak memiliki *problem solving* yang cukup memadai.

Budaya hukum juga berkaitan dengan partisipasi publik dalam penyusunan qanun. Qanun Nomor 5 Tahun 2011 telah mengatur keharusan adanya partisipasi publik dalam penyusunan qanun pada beberapa tahapan. Partisipasi publik sangat penting dalam pembentukan qanun karena akan menentukan legitimasi dan kepatuhan masyarakat terhadap qanun tersebut ketika akan diberlakukan. Program Legislasi sebagai proses pembentukan hukum yang menurut Satjipto

Raharjo memiliki dua tahapan yaitu sosiologis dan yuridis (Satijipto, 2000). Pada tahap sosiologis, perlu suatu proses pengkajian secara empiris atas suatu persoalan untuk dibahas pada tahapan yuridis. Pada tahapan ini, agenda yang akan diatur dalam hukum harus melalui suatu proses partisipasi publik secara menyeluruh, sehingga semua gagasan pembentuk hukum di uji oleh pikiran dan kesesuaian dengan kepentingan publik.

Adapun pada tahapan yuridis, segala hasil kajian empiris pada tahap sebelumnya dibahas dan dikongkretisasi menjadi suatu norma yang sesuai dengan kaidah-kaidah yang telah ditentukan. Ketika suatu klausul pada dirumuskan, maka perlu diuji efektivitas dan segala aspek yang akan mempengaruhi keberlakuannya. Oleh sebab itu, pada tahap yuridis akan ada segala pedebatan dari para legislator untuk menentukan legitimasi dari suatu norma yang akan dirumuskan. Pada tahap inilah legislator akan memperjuangkan kepentingan konstituen nya sebagai pihak yang akan berdampak terhadap perumusan suatu norma hukum yang mengikat. Jika melihat keadaan saat ini partisipasi publik dalam pembentukan qanun belum maksimal. Hal itu bisa dilihat dari rendahnya usulan raqan qanun yang berasal dari kelompok masyarakat. Disisi lain masyarakat yang berkepentingan juga belum terlibat secara aktif dalam memberikan masukan yang substantif dan konstruktif terhadap qanun yang akan dibentuk.

#### **4. Program Legislasi Kabupaten/Kota yang Ideal dalam Mewujudkan Kepastian Hukum**

Hukum sebagai sistem nilai berfungsi untuk meregulasi kebijakan pembangunan yang berorientasi pada keadilan sosial. Oleh sebab itu, hukum bertujuan untuk memberikan kemanfaatan dan keadilan dengan menjadi sumber nilai dalam pembangunan. John Rawls menyatakan bahwa sistem ekonomi dan pembangunan dapat mempengaruhi kesejahteraan umum, masa depan, dan kualitas hidup individu dalam masyarakat (Soeradin,2012). Oleh sebab itu, dalam rangka mempercepat peningkatan kesejahteraan melalui kebijakan pembangunan, hukum berfungsi untuk memberikan kepastian meregulasi kebijakan-kebijakan yang dapat mengarah pada tercapainya tujuan tersebut.

Ada berbagai alasan urgensinya kepastian hukum Program Legislasi Kabupaten/Kota terhadap pembangunan daerah. Alasan-alasan tersebut adalah bahwa pembangunan daerah itu membutuhkan suatu landasan hukum agar proses pembangunan tersebut sesuai dengan tujuan, perencanaan, dan berkeadilan. Landasan hukum yang dimaksud adalah peraturan daerah yang proses penyusunannya dilaksanakan secara terencana dan dengan materi muatan yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan. Disisi lain pembangunan daerah sangat berkaitan dengan dunia

usaha dan investasi yang membutuhkan suatu kepastian. Oleh sebab itu ketika Raqan Qanun dibentuk maka harus sesuai dengan perencanaan waktu yang telah diatur sebagai prioritas, sehingga dunia usaha dan investasi itu memiliki kepastian terhadap produk hukum daerah yang akan diberlakukan bagi mereka khususnya qanun yang berkaitan dengan pajak dan retribusi.

Adanya kepastian hukum dalam proses legislasi menurut Jan Michael Otto adalah untuk menjamin adanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) (Otto, n.d.). Hal ini dikarenakan adanya korelasi antara tata kelola pemerintahan yang baik dengan tercapainya tujuan pembangunan dengan berbagai alasan. Pertama, hampir seluruh aspek pembangunan itu membutuhkan tata kelola pemerintahan yang baik sebagai salah satu pra-syarat utama. Kedua, bahwa tata kelola pemerintahan yang baik merupakan bagian penting dari tujuan pembangunan yang berdiri sendiri (Otto, n.d.). Melalui hukum prosedural baik pengaturan dalam UU maupun ketentuan yang didelegasikan pada Peraturan Daerah perlu dibuat beberapa pengaturan agar proses penyusunan Prolek dapat memberikan kepastian hukum yang diantaranya adalah sebagai berikut.

*Pertama*, penyusunan prolek harus didasarkan pada kesesuaian antara perencanaan selama setahun dengan kemampuan untuk merealisasikan penyelesaian raqan dalam prolek selama setahun tersebut. Dengan demikian maka setiap raqan yang telah masuk dalam prolek akan dapat diselesaikan pembahasannya dalam waktu satu tahun berjalan, sehingga penyusunan prolek menjadi lebih efektif dan efisien. Setiap anggota legislatif memiliki berbagai agenda dalam menjalankan tugasnya, sehingga mereka harus membagi waktu dalam melaksanakan fungsinya termasuk bidang legislasi. Oleh sebab itu, penyusunan prolek sebagai agenda legislasi selama setahun harus disesuaikan dengan agenda para anggota dan kemampuan untuk menyelesaikannya.

*Kedua*, personalitas anggota DPRK harus disiapkan sebagai legislator yang mampu menerjemahkan problematika dalam masyarakat yang ditemuinya dalam proses penyerapan aspirasi menjadi suatu kebijakan hukum daerah. Menurut Bavitri Susanti keberhasilan pelaksanaan fungsi legislasi tersebut sangat berkaitan dengan dua hal yaitu kapasitas personal para wakil rakyat dan kapasitas dukungan kelembagaan wakil rakyat (Bavitri Susanti, Putuhena, 2013).

Menurut Daniel Dhakidae bahwa kapasitas personal wakil rakyat dapat dilihat dari kemampuannya dalam mengolah dan mengelola *the power of speech* sebagai kekuasaan untuk berbicara mewakili kepentingan konstituennya. Oleh sebab itu agar kekuasaannya untuk berbicara tersebut dapat dijalankan dengan efektif, maka setiap anggota legislatif harus memiliki suatu

kemampuan dasar yang khas yaitu *technical ability* yang dimaknai sebagai kemampuan akan kesadaran dan tanggung jawab seorang anggota legislatif tentang hak dan kewajibannya (Bavitri Susanti, Putuhena, 2013).

*Ketiga*, adanya kesesuaian antara substansi ragan dalam prolek dengan rencana pembangunan daerah. Hal ini berkaitan dengan tercapainya kepastian hukum secara materill terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan yang dibutuhkan daerah sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah. Setiap rencana pembangunan daerah yang digariskan berdasarkan visi dan misi kepala daerah perlu dirumuskan dalam suatu kebijakan hukum agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang dikehendaki.

Hal ini juga sesuai dengan pandangan Indra Rayusma yang menyatakan bahwa Produk hukum daerah yang dibentuk baik yang bersifat penetapan (*beschikking*) atau pengaturan (*regerings*) adalah sebagai bentuk produk kebijakan yang dibuat dalam kerangka regulasi untuk mencapai tujuan pembangunan di daerah (Rayusman, 2014). Selain itu, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga menyatakan bahwa proses pembentukan produk hukum di daerah dibentuk berdasarkan kebutuhan bagi suatu daerah yang tercermin dalam program legislasi daerah.

*Keempat*, perlunya mekanisme dan hukum prosedural tentang penyusunan qanun dalam prolek yang terukur dan berkelanjutan. Mekanisme penyusunan qanun yang diatur dalam Qanun Nomor 5 Tahun 2011 memiliki beberapa kelemahan, salah satu diantaranya adalah tidak adanya asas keberlanjutan dalam program perencanaan pembentukan qanun. Kedudukan asas tersebut sangat penting sebagai sumber nilai yang menentukan pembentukan qanun dapat dilaksanakan secara berkelanjutan. Jika dilakukan perbandingan dengan daerah lain seperti Kabupaten Bukit Tinggi yang membentuk Perda tentang tata cara pembentukan Perda. Dalam Perda Kabupaten Bukit Tinggi Nomor 4 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah diatur mengenai asas-asas program perencanaan pembentukan perda (Propemperda) diluar asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas tersebut adalah asas terencana, asas keterpaduan, asas sistematis, asas keterbukaan, dan/atau asas keberlanjutan. Dengan adanya asas keberlanjutan dalam penyusunan perda, maka hal ini akan menjadi suatu sumber nilai sehingga penyusunan perda akan memberikan kepastian hukum karena dilaksanakan secara berkelanjutan

*Kelima*, perlu dilakukan pembaharuan dan penegasan terhadap ruang lingkup skala prioritas dalam pembentukan qanun. Skala prioritas yang dimaksud juga termasuk beberapa ragan yang

tidak selesai pembahasannya pada prolek tahun sebelumnya. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka secara konkret ini akan dapat memberikan kepastian terhadap raqan yang tidak selesai pada prolek tahun sebelumnya.

*Keenam*, perlunya diatur mekanisme evaluasi dan pengawasan terhadap Prolek. Mekanisme tersebut dapat diatur dalam Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Selama ini prosedur yang diatur hanya berkaitan dengan mekanisme evaluasi terhadap rancangan qanun kabupaten/kota oleh gubernur sebelum disetujui bersama oleh DPRK dan Bupati/Walikota. Adapun terhadap mekanisme evaluasi dan pengawasan terhadap program legislasi kabupaten/kota belum ada ketentuan yang mengaturnya. Evaluasi dan pengawasan terhadap prolek dilakukan untuk memantau perkembangan proses pembahasan rancangan qanun yang telah ditetapkan dalam Prolek.

Jika berdasarkan hasil pengawasan terdapat rancangan qanun yang tidak diselesaikan pada tahun berjalan sesuai dengan skala prioritas yang telah ditetapkan, maka rancangan qanun tersebut dapat dijadikan prioritas pada Prolek tahun berikutnya. Selain itu rancangan qanun tersebut juga perlu dievaluasi kembali urgensinya jika rancangan qanun yang dimaksud belum pernah dibahas pada tahun berjalan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan.

*Ketujuh*, dibutuhkan budaya hukum legislator dan masyarakat yang partisipatif. Untuk mewujudkan budaya hukum yang partisipatif, legislator harus menyediakan ruang-ruang publik untuk berpartisipasi publik. Menurut Gleen M. Wisner dan B. Magraw upaya meningkatkan partisipasi publik dapat dilaksanakan melalui 3 (tiga) mekanisme yaitu *access to information*, *access to decision making*, dan *access to justice*. Melalui *access to information* masyarakat dapat memperoleh informasi publik secara keseluruhan. Dengan *access to decision making* masyarakat dapat ikut serta memberikan masukan atas suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah yang menyangkut dengan nasibnya. Melalui *access to justice* setiap anggota masyarakat berhak mendapatkan ganti kerugian atas keputusan pemerintah yang menimbulkan kerugian bagi mereka.

#### **D. PENUTUP**

Ada berbagai penyebab Program Legislasi Kabupaten/Kota (Prolek) belum memberikan kepastian hukum terhadap pembangunan hukum di daerah. Adapun penyebab tersebut adalah: a) substansi hukum prosedural yang tidak mengatur secara jelas dan konkret tentang status raqan

prioritas dalam Prolek: b) personalitas anggota (Lasatu, 2020) dan kelembagaan legislatif yang tidak memiliki preferensi dan prioritas terhadap bidang legislasi; c) penyusunan prolek tidak sesuai dengan rencana pembangunan dan skala prioritas serta kebutuhan masyarakat; d) terjadinya pergeseran terhadap raqan prioritas yang telah masuk dalam Prolek; dan e) budaya hukum legislator dan masyarakat yang belum partisipatif. Ada beberapa upaya dan kriteria agar Program Legislasi Kabupaten/Kota (Prolek) dalam mewujudkan kepastian hukum yaitu sebagai berikut: a) penyusunan prolek harus didasarkan pada kesesuaian antara perencanaan dengan kemampuan untuk merealisasikan penyelesaiannya; b) personalitas anggota DPRK harus disiapkan sebagai legislator yang mampu menerjemahkan problematika dalam masyarakat menjadi suatu kebijakan hukum daerah; c) adanya kesesuaian antara substansi raqan dalam prolek dengan rencana pembangunan daerah; d) perlunya mekanisme dan hukum prosedural tentang penyusunan qanun dalam prolek yang terukur dan berkelanjutan; e) perlu dilakukan pembaharuan dan penegasan terhadap ruang lingkup skala prioritas dalam pembentukan qanun; f) dibutuhkan suatu mekanisme evaluasi dan pengawasan terhadap Prolek; g) dibutuhkan budaya hukum legislator dan masyarakat yang partisipatif; h) dibutuhkan konstruksi norma yang bersifat perintah dalam meningkatkan kinerja anggota DPRK bidang legislasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali. (2002). *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis)*,. Jakarta: Gunung Agung.
- Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Bivitri Susanti, Putuhena, M. I. F. (2013). Problem Kelembagaan dalam Proses Legislasi”. *Jurnal Rechvinding*, 2.
- Bunga, M. (2020). Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 49, p. 818. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2342>
- Danusastro, S. (2016). Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), 643. <https://doi.org/10.31078/jk943>
- Effendi, B., & Sufyan, S. (2020). Capaian Program Legislasi Aceh. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 22(2), 197–214. <https://doi.org/10.24815/kanun.v22i2.16347>
- E. Fernando M. Maullang. (2021). *Legisme Legalitas Dan Kepastian Hukum*. Jakarta: Prenada media.
- Eddy Purnama. (2004). *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Banda Aceh: Syiah Kuala University Press
- Fajriyah, M. (2016). Refraksi Yuridis Penetapan Program Legislasi Nasional di DPR RI. *Jurnal Konstitusi*, 13(1), 48. <https://doi.org/10.31078/jk1313>
- Guslan, F. (2019). Dominasi Positivisme Hukum Dan Eksistensi Hukum Adat Dalam Sistem Hukum Nasional. In *RechtsVinding* (Vol. 12). Jurnal Rehvinding.
- Herlambang, P. H. (2019). Positivisme Dan Implikasinya Terhadap Ilmu Dan Penegakan Hukum. *Indonesian State Law Review*, 2(1), 103–110.
- Huda, N. (2010). Problematika Pembatalan Peraturan Daerah. In *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Jati, W. R. (2016). Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), 743. <https://doi.org/10.31078/jk947>
- Jonaedi Effendi dan Johnny Ibrahim. (2018). *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Jakarta: Prenada Media.
- Lasatu, A. (2020). Urgensi Peraturan Daerah Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Kinerja DPRD. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 14(2), 201. <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2020.v14.201-222>

- Luthfi, A. (2019). Tugas Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015). *Indonesian State Law Review (ISLRev)*, 1(2), 101–126. Retrieved from <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/islrev/article/view/38427>
- Manan, B. (2014). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII.
- Mantara Sukma, G. G. (2020). Open Legal Policy Peraturan Perundang-undangan Bidang Politik Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi terhadap Putusan MK Bidang Politik Tahun 2015-2017). *Jurnal Lex Renaissance*, 5(1). <https://doi.org/10.20885/jlr.vol5.iss1.art1>
- Milovanovic. (1994). A primer in the sociology of law. In *Canadian Journal of Criminology* (Vol. 32). New York: Second Edition, Harrow and Herston. <https://doi.org/10.3138/cjcrim.32.4.676>
- Otto, J. M. (n.d.). Penggunaan *Teori Pembentukan Legislasi Dalam Rangka Perbaikan Kualitas Hukum Dan Proyek-Proyek Pembangunan*”, dalam *Kajian Sosio Legal*. Denpasar: Pustaka Larangan.
- Rayusman, I. Z. (2014). Hubungan Program Legislasi Daerah dengan Perencanaan pembangunan Daerah Kabupaten Way Kanan”. *Jurnal Kebijakan Dan Pembangunan*, 1(1).
- Respationo, H. M. S., Hukum, F., & Salam, U. (2012). Program Legislasi Daerah Sebagai Pengawal Politik Hukum Di Daerah. *Program Legislasi Daerah Sebagai Pengawal Politik Hukum Di Daerah*, 41(3), 451–459.
- Sapromo, A. (2012). *Budaya Hukum Dalam Masyarakat Plural dan Problem Implementasinya, (Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia)*. Jakarta: Komisi Yudisial.
- Satijipto, R. (2000). Ilmu Hukum. In *Ilmu Hukum* (Vol. 4). Bandung: Citra Aditya Bakti. Retrieved from [http://repository.uinjambi.ac.id/72/1/Book-Dasar-Dasar Ilmu Hukum.pdf](http://repository.uinjambi.ac.id/72/1/Book-Dasar-Dasar%20Ilmu%20Hukum.pdf)
- Sihombing, E. N. A. . (2020). Penerapan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Formil Dan Materil Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. In *Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara*.
- Sihombing, E. N. A. M. (2018). Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(3), 285–295.