

## HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul : Laporan Akhir Penyusunan Naskah Akademik Program Pembentukan Peraturan (Propemperda) Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2021
2. Ketua Penulis/Peneliti
  - a. Nama : Dr. Muhtadi, S.H., M.H.
  - b. Golongan/Pangkat : Penata/III/c
  - c. Jabatan Fungsional : Lektor
  - d. Bidang Keahlian : Peraturan Perundang-Undangan
  - e. Unit Kerja : PKKPUU FH Unila
  - f. Alamat : Gedung B FH Unila  
: Jl. Soemantri Brodjonegoro No. 1  
: Gedung Meneng Bandar Lampung  
: Email: [pkkpuu@fh.unila.ac.id](mailto:pkkpuu@fh.unila.ac.id)  
[pkkpuufhunila@gmail.com](mailto:pkkpuufhunila@gmail.com)
3. Anggota : Dua orang

Bandar Lampung, November 2020  
Ketua Tim Penulis/Peneliti



**Dr. Muhtadi, S.H., M.H.**

Mengetahui/menyetujui  
Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan  
Fakultas Hukum Universitas Lampung  
Ketua



**Dr. Muhtadi, S.H., M.H.**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kepada Allah SWT atas selesainya penyusunan Naskah Akademik Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2021.

Laporan memuat dasar-dasar pertimbangan secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis baik dari dimensi teoritik maupun normatif dengan mempertimbangkan kondisi empirik dan kebutuhan penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Pemerintahan Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2021.

Harapannya, dengan adanya penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung tahun 2020, pelaksanaan pembentukan Propemperda dapat memperoleh landasan konseptual yang kuat, tidak terlepas dari permasalahan aktual yang berlangsung dalam masyarakat dan sesuai dengan: 1) Perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi; 2) Rencana pembangunan daerah; 3) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan 4) Aspirasi masyarakat daerah.

Semogan hasil kajian ini dapat menjadi bahan pemikiran dan pertimbangan yang obyektif, ilmiah, dan rasional dalam merancang, menyusun, merumuskan, membahas dan menetapkan Perda bersama DPRD dan Pemda Kota Bandar Lampung.

Pada akhirnya tim penyusun mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang membantu proses penyusunan naskah akademik ini, utamanya saran dan masukan dari perangkat daerah, khususnya Badan legislasi DPRD Kota Bandar Lampung dan bagian hukum Kota Bandar Lampung. Demikian pula terima kasih kami kepada segenap aparatur bagian legisilasi seketeriat DPRD Kota Bandar Lampung serta pihak-pihak yang tidak dapat disbeutkan satu persatu, semoga menjadi karya kemanusiaan yang tidak lekang oleh panas dan hujan.

Bandar Lampung, November 2020

**TIM PENYUSUN**

## DAFTAR ISI

|   | <b>Halaman</b> |
|---|----------------|
| Halaman depan   | i              |
| Halaman pengesahan  | ii             |
| Surat tugas   | iii            |
| Kata Pengantar  | iv             |
| Daftar Isi  | v              |
| <br>  |                |
| <b>BAB I      PENDAHULUAN</b>   |                |
| A. Latar Belakang   | 1              |
| B. Rumusan Masalah  | 4              |
| C. Tujuan dan Kegunaan kegiatan   | 5              |
| D. Metode Penyusunan Propemperda  | 5              |
| <br>  |                |
| <b>BAB II     KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTEK EMPPIRIS</b>  |                |
| A. Kajian Teoretis  | 10             |
| B. Asas/prinsip terkait pembentukan peraturan daerah  | 21             |
| C. Praktik Penyelenggaraan, Kondisi dan Permasalahan yang ada   | 28             |
| D. Implikasi penerapan yang akan diatur dalam Propemperda 2021  | 31             |
| <br>  |                |
| <b>BAB III    HASIL DAN PEMBAHASAN</b>  |                |
| A. Rencana Pembangunan Daerah   | 34             |
| B. Pengelolaan Keuangan Daerah  | 36             |
| C. Isu Strategis Kota Bandar Lampung  | 38             |
| D. Visi dan Misi Kepala Daerah  | 49             |
| E. Raperda Insisiatif DPRD  | 53             |
| F. Mekanisme Pengajuan Raperda Inisiatif  | 58             |
| <br>  |                |
| <b>BAB IV    DAFTAR KOMULATIF RAPERDA DALAM PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG TAHUN 2021</b> |                |
| A. Inisiatif Pemerintah Kota Bandar Lampung   | 60             |
| B. Inisiatif DPRD Kota Bandar Bandar Lampung  | 80             |
| <br>  |                |
| <b>BAB V     PENUTUP</b>  |                |
| A. Simpulan   | 117            |
| B. Saran  | 119            |

## DAFTAR PUSTAKA

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kota Bandar Lampung berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-undang Darurat Nomor 4 Tahun 1956<sup>1</sup> tentang pembentukan Daerah Tingkat II termasuk Kotapraja dalam lingkungan daerah tingkat I Sumatera Selatan sebagai Undang-undang<sup>2</sup> merupakan daerah otonom yang mempunyai kewenangan menjalankan otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,<sup>3</sup> sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>4</sup>

Indonesia merupakan negara kesatuan (*unitary-state*) yang kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, ditentukan batas kewenangannya dalam UUD Tahun 1945 dan undang-undang, selebihnya menjadi kewenangan daerah otonom yang dibentuk berdasarkan kebutuhan dan upaya mendekati pelayanan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pembentukan daerah otonom didasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari masyarakat di wilayah tertentu, aspirasi tersebut terwujud dengan diselenggarakannya desentralisasi (otonomisasi). Sejatinya, otonomi diberikan kepada masyarakat dan bukan kepada daerah atau pemerintah daerah.

---

<sup>1</sup>Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 55, Undang-undang Darurat Nomor 5 Tahun 1956 (Lembaran Negara Nomor 1956 Nomor 57)

<sup>2</sup>Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 73, Tambahan lembaran Negara Nomor 182.

<sup>3</sup>Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587

<sup>4</sup>Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679

Untuk melaksanakan Otonomi daerah yang diberikan bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan, tetapi agar pemerintahan dapat efisien dan efektif, keberadaan peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah menjadi kebutuhan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum bagi daerah sekaligus memberikan perlindungan kepada masyarakat dari perbuatan pemerintah daerah yang sewenang-wenang.

Perda merupakan peraturan tertulis yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah sebagai salah satu produk hukum di daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>5</sup>

DPRD memiliki fungsi pembentukan Perda yang menempatkan produk hukum bagian dari sistem hukum nasional, tunduk pada prinsip-prinsip atau asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan<sup>6</sup> sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019.<sup>7</sup> Demikian pula prosedur dan tata naskah tidak dapat melepaskan diri dari ketentuan tersebut.

Perda berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan berada di bawah peraturan presiden yang pada daerah tertentu, terdapat istilah khusus sebagai nama lain perda seperti di Papua, Qanun di Provinsi Nanggro Aceh Darussalam.

Secara umum, Perda merupakan peraturan perundang-undangan tingkat daerah, dibentuk oleh lembaga pemerintah di tingkat daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Pasal 1 ayat 25, UU No. 23 Tahun 2014 mengatakan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan

---

<sup>5</sup> Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945

<sup>6</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234

<sup>7</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398

nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Pasal 236 ayat (1), mengatakan untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah yang dilandaskan pada 1) landasan yuridis, 2) landasan filosofis, dan 3) landasan sosiologis, sehingga tidak muncul yang disebut Perda Bermasalah karena akibat disharmonisasi dan tumpang-tindih dengan Perda lainnya baik secara vertikal maupun horizontal.

Pembentukan Perda dimulai dari persiapan, perencanaan, pembentukan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan Perda memperhatikan visi dan misi kepala daerah dan rencana pembangunan daerah.

Pembentukan Perda pada dasarnya bagian dari permulaan kegiatan pembangunan, khususnya pembangunan hukum daerah. Pelaksanaan pembangunan yang baik, termasuk pembangunan bidang hukum, akan terjadi apabila dimulai dengan perencanaan yang baik. Melalui mekanisme perencanaan hukum dapat ditemukan hubungan antara pembangunan hukum dengan pembangunan bidang-bidang lainnya. Pembentukan Perda yang elitis menjadi salah-satu pemicu terbitnya “Perda bermasalah” yang akhirnya dibatalkan pemerintah pusat.

Salah satu munculnya perda bermasalah adalah tidak melalui kajian Naskah Akademik dan tidak berdasarkan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Akhirnya Perda lahir *prematur*, asal *copy paste* dari daerah lain dan tidak berbasis kepentingan masyarakat. Oleh Pasal 250 ayat (1) UU Pemda 2014 dinormatikan sebagai pembatalan karena adanya pertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Disinilah persoalan, pentingnya dilaksanakan program pembentukan peraturan daerah untuk menjawab dan menyelesaikan Perda bermasalah, sebagai upaya pembentukan hukum yang sistematis maka dalam penyusunan Perda dilakukan perencanaan penyusunan Perda dalam suatu Program Pembentukan Peraturan Daerah yang dilaksanakan DPRD bersama Pemerintah Daerah. Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.<sup>8</sup>

Propemperda tidak saja sebagai wadah politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung kondisi khusus daerah, tetapi juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah.

Propemperda menurut Pasal 239 ayat (4) UU Pemda 2014 dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD, sehingga untuk menjamin terpenuhinya kualifikasi normatif, filosofis dan sosiologis dalam proses pembentukan perda, terbentuknya Propemperda di Kota Bandar Lampung 2020 menjadi urgen untuk dilaksanakan dan disahkan sesuai kehendak peraturan perundang-undangan.

## **B. Rumusan Masalah**

- 1) Apa saja permasalahan yang dihadapi Kota Bandar Lampung dalam hal Pembentukan Propemperda tahun

---

<sup>8</sup> Pasal 1 angka 10 UU 12/2011

2020 serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?

- 2) Mengapa perlu Propemperda 2020 di Kota Bandar Lampung?
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Propemperda di Kota Bandar Lampung tahun 2020?
- 4) apa yang menjadi ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Propemperda 2020?

### **C. Maksud dan Tujuan**

- 1) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi dalam Propemperda Bandar Lampung 2020.
- 2) Merumuskan argumentasi dan urgensi Propemperda Bandar Lampung 2020.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis Propemperda Kota Bandar Lampung 2020.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Propemperda.

adapun kegunaan penyusunan Propemperda adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Perda, dan Propemperda Kota Bandar Lampung Tahun 2020.

### **D. Metode penyusunan Propemperda 2020**

Penyusunan Propemperda pada prinsipnya merupakan kerja-kerja ilmiah sebagaimana lazimnya pembuatan laporan akademik di bidang hukum, khusus ilmu perundang-undangan, sehingga dengan demikian, prosedur dan penggunaan data sebagai bagian kegiatan penyusunan Propemperda adalah sebagaimana yang berlaku dalam bidang tersebut.

Penelitian dalam pembentukan Propemperda merupakan penelitian hukum normatif (*dogmatic legal research*) yang dilakukan dengan studi pustaka yang menelaah (terutama) bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan, konvensi, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Soerjono Soekanto menyatakan, penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meliputi bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.<sup>9</sup> Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, mengingat permasalahan dalam penelitian ini difokuskan pada deskripsi tentang konsepsi, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan yuridis normatif yang bertumpu pada data sekunder. Pendekatan terhadap hukum dengan menggunakan metode normatif dilakukan dengan cara mengidentifikasikan dan mengonsepsikan hukum sebagai norma kaidah peraturan perundang-undangan yang berlaku pada suatu kekuasaan negara tertentu yang berdaulat. Penelitian terhadap hukum dengan pendekatan demikian merupakan penelitian yang normatif atau penelitian hukum yang doktrinal.<sup>10</sup>

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini bersumber dari data primer dan data sekunder.<sup>11</sup> Data primer adalah data yang diperoleh dari pihak yang terkait dalam penelitian ini melalui wawancara terarah dari narasumber atau informan. Data sekunder dalam pembahasan laporan kajian adalah data yang

---

<sup>9</sup>Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan singkat*. 2006. Hlm. 13-14.

<sup>10</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif dengan Penelitian Hukum Empiris*, Masalah-Masalah Hukum, UNDIP Nomor 9, Semarang, 1991, Hlm. 44..

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Cet-6, Jakarta, 2003, hlm 12.

diperoleh dari studi kepustakaan berupa bahan hukum terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penulisan laporan kajian.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang relevan dengan bahan hukum primer dan dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti teori hukum, dokumen atau literatur hukum, pendapat atau konsep para pakar hukum.
3. Bahan Hukum Tersier, yang digunakan dalam penulisan adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dari Departemen Pendidikan Nasional, internet dan lain-lain.

Pengumpulan data dilakukan dengan cara yaitu:

1. Studi kepustakaan, yaitu rangkaian kegiatan mengumpulkan, membaca, mempelajari, membuat catatan dan kutipan-kutipan serta menelaah bahan-bahan pustaka dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan laporan kajian yang sedang dibahas. Penulis mengkaji data sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat pada masalah-masalah yang akan diteliti. Sebagai bahan hukum primer penulis meneliti peraturan perundang-undangan serta bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan primer berupa literatur teori-teori yang mendukung terhadap objek yang sedang diteliti, kamus, majalah ataupun jurnal ilmiah yang terkait dengan penyusunan laporan kajian.
2. Studi lapangan, yaitu kegiatan yang dilakukan dengan meminta penjelasan kepada pihak-pihak yang mengetahui dan memiliki kaitan dalam masalah

Rancangan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung yaitu Kasubag Perundang-undangan pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Bandar Lampung, SKPD yang ada di Pemerintah Kota Bandar Lampung, Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandar Lampung, Staf Bagian Kajian Hukum Bagian Perundang-undangan Sekretariat DPRD Kota Bandar Lampung dan Staf Ahli Bupati Bidang Hukum di Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Bandar Lampung. Metode yang digunakan yaitu wawancara terarah dengan pemberi informasi (informan) yaitu melalui cara menanyakan langsung kepada informan atau pihak yang kompeten dalam suatu permasalahan. Pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan disiapkan terlebih dahulu sebagai panduan.

Data berupa bahan hukum yang sudah diperoleh kemudian dilakukan pengolahan data melalui tahap-tahap sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi data yang diperoleh untuk disesuaikan dengan pokok bahasan laporan kajian yaitu buku-buku atau literatur dan instansi yang berhubungan dengan Rancangan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung;
2. Data yang telah diperoleh kemudian disesuaikan dengan pokok bahasan, yaitu dengan mengutip data yang diperoleh dari buku-buku, literatur dan instansi yang berhubungan dengan pokok bahasan penulisan laporan kajian;
3. Menempatkan data-data sesuai dengan ketentuan dan aturan yang telah ada atau sering dikenal dengan sebutan klasifikasi data; dan
4. Menyusun data menurut tata urutan yang telah ditetapkan sebelumnya sehingga mudah dianalisa untuk mendapatkan susunan data yang sistematis.

Analisis data mempergunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Metode deskriptif digunakan agar mampu menggambarkan data tentang manusia, keadaan, atau gejala lainnya yang berkaitan dengan penulisan laporan kajian. Adapun alasan menggunakan pendekatan kualitatif dilakukan untuk mempermudah dalam menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan. Oleh karena itu, yang dilakukan selanjutnya adalah memberikan arti dari setiap data kemudian dianalisis secara mendalam, dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis dan logis sehingga menggambarkan suatu jawaban dari masalah yang diteliti, kemudian dapat ditarik kesimpulan.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

Indonesia adalah negara Kesatuan,<sup>12</sup> dan Negara Hukum.<sup>13</sup> Artinya Indonesia dibangun dalam bentuk kesatuan, bukan federasi serta kekuasaan dilaksanakan berdasarkan hukum bukan undang-undang semata. Oleh karena itu disusun berdasarkan desentralisasi, dijalankan atas dasar otonomi yang seluas-luasnya.<sup>14</sup> Daerah mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan. Adapun tujuan penyelenggaraan negara adalah untuk kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya, atau menyelenggarakan masyarakat adil dan makmur.<sup>15</sup>

Wilayah Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten/kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.<sup>16</sup> Pemerintah daerah tidak memiliki kedaulatan secara sendiri-sendiri dan terlepas dari kedaulatan negara kesatuan, kedudukan pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintah negara kesatuan,<sup>17</sup> artinya

---

<sup>12</sup> Pasal 1 ayat (1), UUD 1945

<sup>13</sup> Pasal 1 ayat (3), UUD 1945

<sup>14</sup> M. Laica Marzuki, *Hakekat Desentralisasi dalam system Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Majalah Konstitusi RI, Volume 4 Nomor 1 Maret 2007

<sup>15</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2005, hlm. 148

<sup>16</sup> Pasal 18 ayat (1) UUD 1945

<sup>17</sup> Mohammad Hatta, *Uraian Pancasila*, Jakarta; Mutiara, 1977, hlm 7. UUD 1945 ditetapkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945 yang merupakan hasil rancangan BPUPKI tanggal 28 Mei 1945 samapai dengan tanggal 16 Juni 1945, Diundangkan dalam beriatu Republik Tahun II No. 7, Percetakan Republik Indonesia, tanggal 15 Pebruaria 1946. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Republik Indonesia yang Merdeka dan Berdaulat ialah suatu Negara Hukum yang Demokratis dan Berbentuk Federasi. Pasal 1 ayat (1) UUD Sementara 1950 menegaskan, "Republik Indonesia yang Merdeka dan Berdaulat adalah suatu Negara Hukum yang Demokratis dan Berbentuk Kesatuan". Sebagaimana dikutip oleh Agusalm Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 5.

semua organ pemerintahan mulai dari pusat sampai daerah dibawah kendali pemerintah pusat. Keberadaan pemerintah daerah hanyalah sub-divisi pemerintahan Nasional.<sup>18</sup>

Secara teoritik negara kesatuan menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan negara. Karenanya rakyat senantiasa konsisten sebagai pihak yang mempercayakan kepada penguasa, penyelenggara negara menempatkan persepsi pada diktum kedaulatan di tangan rakyat.<sup>19</sup> Kekuasaan yang berada pada satu tangan akan bertentangan dengan prinsip demokrasi, membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan tindakan korupsi. Lord Acton mengatakan “*power corrupts; absolute power corrupts absolutely*” (kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan absolut-terpusat-korup secara absolut).<sup>20</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon,<sup>21</sup> “Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Indonesia ialah negara kesatuan bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, ide Negara kesatuan tidaklah sentralistik. Kekuasaan negara dibagi kepada daerah melalui desentralisasi kekuasaan”. Faham negara kesatuan memikul beban yang berat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Mengingat wilayah yang luas, bersifat nusantara dan heterogenitas social budaya penduduk, maka pilihan menggunakan desentralisasi adalah keniscayaan.<sup>22</sup> Bagir Manan,<sup>23</sup> mengemukakan “RI adalah Negara Kesatuan yang disertai asas desentralisasi (UUD 1945 Pasal 1 Ayat 1 dan Pasl 18).

---

<sup>18</sup>Hanif Nurcholis, *Teori dan praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005, hlm. 60.

<sup>19</sup>Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap system Pemerintahan Daerah di Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*. Bandung: Nusamedia, 2007, hlm. 41

<sup>20</sup>Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada Pers, 2010, hlm. 215.

<sup>21</sup>Philipus M. Hadjon, *Sistem Pembagian kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Makalah, tanpa tahun, hlm. 5.

<sup>22</sup>J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm. 69

<sup>23</sup>Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 19.

Dengan demikian, secara teoritik persoalan-persoalan hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan desentralistik terdapat pula di Negara RI”.

Serupa dengan CF Strong,<sup>24</sup> yang mendiskripsikan negara kesatuan adalah Negara yang diorganisasi di bawah satu pemerintahan pusat. Artinya, kekuasaan apapun yang dimiliki berbagai distrik di dalam wilayah yang dikelola sebagai suatu keseluruhan oleh pemerintah pusat harus diselenggarakan menurut kebijakan pemerintah itu. Soepomo,<sup>25</sup> dan kawan-kawan juga mengemukakan pendapat yaitu: Dalam bukunya yang berjudul *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* mengambil kesimpulan, bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil itu sepantasnya disebut *separation of power* (pemisahan kekuasaan) sedangkan yang dalam arti formil sebaiknya disebut *division of power* (pembagian kekuasaan). Dan Agussalim Andi Gadjong,<sup>26</sup> mengatakan ciri yang melekat dalam bentuk negara kesatuan bersifat esensial yaitu: *pertama*, adanya supremasi dari parlemen atau lembaga perwakilan rakyat pusat dan *kedua*, tidak ada badan-badan bawahan yang mempunyai kedaulatan (*the absence of subsidiary sovereign bodies*).

Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.<sup>27</sup> Pengaturan

---

<sup>24</sup>CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung: Nusamedia, Cetakan Kedua, 2008, hlm 87.

<sup>25</sup>Jenning, *Sistem Pemerintahan Indonesia Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 dan Ketetapan-Ketetapan MPR 1974*, Dalam Soepomo dan Kawan-kawan, Jakarta: Penerbit Aksara Baru, 1978, hlm. 32

<sup>26</sup> Agusalim Andi Gadjong, *Loc.cit.* hlm. 78.

<sup>27</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001, hlm. 28.

konstitusional yang demikian itu, berarti Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan melalui mekanisme *federal arrangement* atau pengaturan yang bersifat federalistis.<sup>28</sup> Negara kesatuan kewenangan dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan di negara kesatuan biasanya di buat secara eksplisit (*ultravires*).<sup>29</sup> Dengan kata lain, daerah memiliki kewenangan atau kekuasaan terbatas atau limitatif.<sup>30</sup>

Asas penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>31</sup> Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Kewenangan ini mengandung tiga hal utama didalamnya,<sup>32</sup> yaitu: *pertama*, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; *kedua*, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan *ketiga*, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, kabupaten/kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman

---

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>Agusalim Andi Gadjong, *Op.cit.* hlm 70

<sup>30</sup>*Ibid.*

<sup>31</sup>Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014

<sup>32</sup>Setya Retnami, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2000, hlm

daerah,<sup>33</sup> dimaksud kekhususan daerah adalah kekhususan atau keistimewaan yang terdapat di masing-masing daerah, sedangkan yang dimaksud dengan keberagaman daerah adalah keberagaman antar daerah yang satu dengan yang lain masing-masing berbeda-beda.<sup>34</sup> Hubungan antara pemerintah pusat dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota adalah *subordinat* dan *dependent*.<sup>35</sup> Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan menggunakan prinsip Negara kesatuan. Karena seluas apapun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.

Pembagian kekuasaan atau kewenangan negara kesatuan dapat diuraikan menjadi tiga hal: *pertama*, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban dilimpahkan atau diserahkan. Jadi, terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan. *Kedua*, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis, pemerintah daerah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, di mana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan.<sup>36</sup>

Menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014, kewenangan *absolute* Pemerintah Pusat meliputi lima bidang yaitu: 1) Politik

---

<sup>33</sup>Pasal 18A ayat (1), *UUD 1945*

<sup>34</sup>Yuswanto, 2010. *Otonomi Daerah dalam Konstitusi*. Disampaikan dalam kuliah otonomi daerah pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Lampung, hlm 8

<sup>35</sup> Hanif Nurcholis, *op.cit*

<sup>36</sup> Agusalm Andi Gadjong, 2007. *op cit*, hlm 71 – 72.

luar negeri, 2) Pertahanan, 3) keamanan, 4) Justisi, 5) Moneter dan Fiskal Nasional dan 6) Agama.<sup>37</sup> Kewenangan lain tercantum yang menyangkut pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran dan fungsi DPRD dan lain-lain.

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>38</sup>

Pasal 18 UUD telah memberikan petunjuk mengenai diadakannya otonomi daerah dan daerah otonom. Menurut Yuswanto,<sup>39</sup> otonomi daerah berkaitan dengan politik dan pemerintahan, maka otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Artinya daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh hukum sendiri (*own laws*).

Otonomi daerah lebih menitik-beratkan aspirasi dan kondisi daerah, oleh sebab itu, otonomi mencakup empat aktivitas,<sup>40</sup> yaitu: *Pertama*, membentuk perundangan sendiri (*zelf wet'geving*). *Kedua*, melaksanakan sendiri (*zelf uit'voering*), *Ketiga*, melakukan peradilan sendiri (*zelf recht'spraak*) dan *Keempat*, melakukan tugas kepolisian sendiri (*zelf poli'tie*).<sup>41</sup> Yuswanto,<sup>42</sup> mengatakan makna otonomi daerah adalah: *Pertama*, hak mengurus rumah tangganya sendiri; *Kedua*, dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri tersebut, daerah tidak dapat menjalankan hak dan otonominya di luar batas-batas wilayah

---

<sup>37</sup>Pasal 10 ayat (1) UU Pemda 2014

<sup>38</sup>Pasal 1 Ayat 12 UU Pemda 2014

<sup>39</sup>Yuswanto, *Hukum dan Otonomi Daerah*. Bahan ajar mata kuliah Otonomi Daerah Pasca Sarjana FH Unila, 2010, hlm 11

<sup>40</sup>*Ibid*, hlm 10

<sup>41</sup>*Ibid*, hlm 11

<sup>42</sup>*Ibid*, hlm 16

daerah yang bersangkutan; *Ketiga*, daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya; dan *Kempat*, otonomi tidak membawahi daerah lain dengan pengertian hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.

Berkaitan dengan hal tersebut ada dua macam pemencaran kekuasaan yaitu pemencaran secara horizontal dan pemencaran secara vertikal. Pemencaran horizontal adalah pemencaran kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing-masing diberikan fungsi dan disertai *check and balances*, yaitu pemencaran kekuasaan kedalam lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara yaitu negara kesatuan dan negara federal.<sup>43</sup>

Kewenangan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat Perda-Perda (*zelf wetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis.<sup>44</sup> Jadi pelaksanaan Pemerintahan Daerah tidak dapat lepas dari asas desentralisasi dan otonomi daerah.

Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip dasar negara berdemokrasi, menuntut dan mengharuskan melaksanakan pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tidak terpusat dalam satu kekuasaan saja, melalui pemencaran kekuasaan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Disinilah dikehendaki adanya hubungan Pusat-Daerah.

---

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 215

<sup>44</sup> M. Laica Marzuki, *Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom*. Makasar: Kertas kerja PSKMP – LPPM Unhas, 1999, hlm 12

Bagir Manan,<sup>45</sup> mengatakan bentuk dan corak hubungan Pusat-Daerah dalam kerangka desentralisasi tergantung pada berbagai faktor. Faktor yang utama adalah dasar-dasar dari desentralisasi itu sendiri, karena bentuk dan corak hubungan Pusat-Daerah tergantung dengan dasar-dasar desentralisasi yang termuat dalam konstitusi. Pasal 18A ayat (1) mengatur bahwa "hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah".

Jimly Asshiddiqie,<sup>46</sup> menjelaskan "kekhususan daerah" adalah kekhususan atau keistimewaan yang terdapat di masing-masing daerah, sedangkan "keragaman daerah" adalah keragaman antardaerah yang satu dengan daerah lain yang masing-masing berbeda satu dengan yang lain. Kemudian Bagir Manan,<sup>47</sup> mengatakan bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*), sehingga ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah. Perubahan dalam UUD 1945 adalah tidak ditemukannya istilah "desentralisasi" yang dijadikan landasan hubungan Pusat-Daerah.

Dalam Pasal 18 ayat (2) telah menentukan "pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Untuk itu menurut Bagir Manan,<sup>48</sup> bentuk desentralisasi seperti itu sama dengan yang dikemukakan oleh Van Der Pot, yakni membedakan antara otonomi dan tugas

---

<sup>45</sup>Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjadajaran, Bandung, 1990, hlm. 507.

<sup>46</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2002, hlm. 23

<sup>47</sup> Bagir Manan, *Menyongsong,.....op.cit*, hlm. 12

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm. 10.

pembantuan. Bagir Manan,<sup>49</sup> menegaskan desentralisasi bukan asas melainkan suatu proses, karena yang asas adalah otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian pertanyaan yang timbul adalah apa yang menjadi dasar dari hubungan Pusat-Daerah dalam kerangka desentralisasi? Bagir Manan, berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, terdapat dua dasar pokok desentralisasi yang melandasi hubungan Pusat-Daerah, yakni dasar permusyawaratan dalam pemerintahan negara dan dasar hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa.<sup>50</sup> Akan tetapi, secara keseluruhan terdapat dua faktor lagi yang mendasari hubungan Pusat-Daerah dalam kerangka desentralisasi, yakni kebhinekaan dan paham negara berdasarkan atas hukum (negara hukum).

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki empat dimensi penting untuk dicermati, yaitu meliputi hubungan kewenangan, kelembagaan, keuangan, dan pengawasan.

*Pertama*, pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tersebut akan sangat mempengaruhi sejauhmana Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan Pemerintahan, karena wilayah kekuasaan Pemerintah Pusat meliputi Pemerintah Daerah, maka dalam hal ini yang menjadi obyek yang diurus adalah sama, namun kewenangannya yang berbeda. *Kedua*, pembagian kewenangan ini membawa implikasi kepada hubungan keuangan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. *Ketiga*, implikasi terhadap hubungan kelembagaan antara Pusat dan Daerah mengharuskan kehati-hatian mengenai besaran kelembagaan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas yang menjadi urusan masing-masing. *Keempat*, hubungan pengawasan merupakan

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 11.

<sup>50</sup> Bagir Manan, *Desertasi...*, *op.cit.* hlm 508

konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan, agar terjaga keutuhan Negara Kesatuan.<sup>51</sup>

Pengaturan yang demikian menunjukkan bahwa tarik menarik hubungan kemudian memunculkan apa yang oleh Bagir Manan,<sup>52</sup> disebut dengan *spanning* antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Mengenai tatanan yang berkaitan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat – daerah adalah dengan sistem rumah tangga daerah.<sup>53</sup> Secara teori terdapat tiga sistem rumah tangga daerah,<sup>54</sup> yaitu:

- a. **Sistem Rumah Tangga Formil.** Urusan pemeritahan pusat dan daerah tidak dibagi secara rinci karena berpangkal tolak dari asumsi bahwa secara prinsip tidak terdapat perbedaan antara urusan pusat dan daerah. Apabila terdapat pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab hanyalah didasarkan atas pertimbangan daya guna dan hasil guna.<sup>55</sup> Secara teori sistem ini memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dan satu-satunya pembatasan adalah daerah tidak dapat mengatur dan mengurus suatu urusan yang telah diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>56</sup>
- b. **Sistem Rumah Tangga Material.** Sistem ini bertolak dari asumsi bahwa terdapat perbedaan secara mendasar antara urusan pudat dan daerah dan dengan demikian urusan pemerintahan dapat dipilah-pilah dan dapat ditetapkan secara pasti.<sup>57</sup> Atau dengan kata lain pemilihan urusan pemerintahan berdasarkan pada perbedaan kepentingan.<sup>58</sup> Urusan-urusan rumah tangga dalam sistem otonomi material bersifat seragam,

---

<sup>51</sup>Kerangka Acuan Penelitian Studi Hubungan Pusat Dan Daerah Kerjasama DPD RI Dengan Perguruan Tinggi Di Daerah, Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2009, hlm. 6.

<sup>52</sup> Bagir Manan, *Hubungan...*, *op.cit.* hlm. 22-23.

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm 26

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm 26-23

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm 26

<sup>56</sup> Hasil Penelitian, *Pola Hubungan Pusat Dan Daerah*, Kerjasama antara Pusat Studi Kajian Negara Fakultas Hukum Unpad Bandung dengan DPD RI, Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2009, hlm. 37.

<sup>57</sup> Bagir Manan, ....*op.cit.*, hlm 27

<sup>58</sup> *Ibid.*

kurang memperhatikan karakteristik, potensi dan kemampuan daerah yang mungkin berbeda-beda.<sup>59</sup>

c. **Sistem Rumah Tangga Nyata (*riil*)**. Disebut "nyata" karena isi rumah tangga daerah didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor yang nyata.<sup>60</sup> Sebagai sistem tengah antara sistem formal dan material, sistem rumah tangga nyata memiliki ciri-ciri, yaitu:

- 1) Adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan daerah otonom,
- 2) Daerah dapat mengatur dan mengurus urusan-urusan lain sepanjang urusan itu belum diatur dan diurus oleh pusat dan daerah tingkat lebih atas.
- 3) Didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Dengan demikian, dapat terjadi perbedaan isi rumah tangga daerah sesuai dengan undang-undang.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat empat hal pokok sebagai patokan hubungan Pusat-Daerah menurut desentralisasi berdasarkan UUD 1945. *Pertama*, bentuk hubungan antara Pusat-Daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut secara bebas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara hingga ke tingkat pemerintahan daerah (termasuk desa).

*Kedua*, bentuk hubungan antara Pusat-Daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting. *Ketiga*, bentuk hubungan antara Pusat-Daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah. *Keempat*, bentuk hubungan antara Pusat-Daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

---

<sup>59</sup> Hasil Penelitian, *Pola...*, *op.cit.*, hlm 40

<sup>60</sup> Bagir Manan, ..., *op.cit.*, hlm 30

## **B. Asas/Prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan**

LW. Friedman dalam bukunya *Social Chance Through Law*, (1959) dengan menyadur pendapat Von Savigny<sup>61</sup> mengemukakan ada 3 (tiga) hal terkait dengan pembentukan hukum ini.

- a. Hukum ditentukan, tidak dibuat. Pertumbuhan hukum merupakan proses yang tidak disadari dan organis. Oleh karenanya perundang-undangan tidak begitu penting jika dibandingkan dengan adat kebiasaan.
- b. Hukum berkembang dari hubungan-hubungan hukum yang mudah dipahami dalam masyarakat primitif ke hukum yang lebih kompleks dalam peradaban modern, kesadaran umum akan disajikan oleh sarjana (ahli) hukum dalam bentuk rumusan dan prinsip-prinsip hukum secara statis.
- c. Setiap undang-undang tidak berlaku dan tidak dapat berlaku atau diterapkan secara universal. Setiap masyarakat mengembangkan hukum kebiasaannya sendiri, karena mempunyai bahasa, adat istiadat, dan konstitusi<sup>62</sup> yang khas sehingga *volkgeist* dari suatu bangsa akan terlihat dalam hukumnya.

Berkaitan dengan keberadaan hukum itu sendiri yang ada di tengah masyarakat, Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa tujuan utama adanya hukum adalah jaminan ketertiban, keadilan, dan kepastian.<sup>63</sup> Karenanya diciptakanlah lembaga-lembaga hukum seperti perkawinan hak milik dan kontrak yang satu sama lain harus ditepati.<sup>64</sup>

Oleh karena itu, berkaitan dengan pembentukan hukum keberadaan masyarakat di dalamnya sangat mempengaruhi hal

---

<sup>61</sup>LW. Friedman, "Social Chance Through Law, Steven and Sons Limited, London, 1958, hal. 211.

<sup>62</sup>Istilah konstitusi disini adalah konsep konstitusi yang luas, atau konstitusi dalam arti dinamik dikaitkan dengan asumsi, bahwa suatu konstitusi hendaknya tidak sekedar berisi rumusan yuridik-normatif, melainkan harus bersifat praktikal serta menunjukkan adanya interaksi antar-komponen. Periksa pendapat Dennis C. Mueller, *Constitutional Democracy* (London: Oxford University Press, 1998), hlm. 61. atau pendapat Albert Blaustein, "On Composing Constitution". Work Paper untuk 15th Biennial Conference on the Law of the World, World Jurist Association (Barcelona, Spain, 1991).

<sup>63</sup>Mochtar Kusumaatmadja, "Konsep-Konsep Pembangunan Hukum dalam Pembangunan, Alumni-Bandung, 2002, hlm. 5-6.

<sup>64</sup>*Ibid.*

tersebut. Para ahli menyebutkan hukum akan selalu berada ditengah masyarakat. Teori hukum idealistik mengemukakan bahwa apabila ingin mengetahui perkembangan hukum di tengah masyarakat, maka yang harus dipahami adalah kebudayaan dari masyarakat tersebut.

Kenyataan ketersingungan hukum dan peradaban ini sangat kental dan mengingat Indonesia terbagi atas berbagai budaya, maka pengaturan hukum dalam sebuah sistem mutlak diperlukan. Berdasarkan atas karya dan karsa masyarakat yang dikristalisasikan melalui tujuan negara, dasar negara, dan cita hukum, maka harus ada wadah yang dapat mensistematisir berbagai konstruksi kemasyarakatan dan hukum, maka yang diperlukan dalam hal ini adalah sistem hukum.

Asas hukum merupakan tiang utama bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas adalah suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum sebagai *basic truth*, sebab melalui asas hukum pertimbangan etis dan sosial msyarakat masuk ke dalam hukum dan menjadi sumber menghidupi nilai-nilai etis, moral, dan sosial masyarakatnya.<sup>65</sup>

Dengan demikian, penggunaan asas hukum dalam penyusunan Rancangan Perda ini dimaksudkan untuk menjadi dasar dan arah penyusunan Rancangan Perda agar sesuai dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik. Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka asa-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan

---

<sup>65</sup>Soimin, SH,M.Hum, “ Pembentukan Perundang-undangan Negara di Indonesia”, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 29.

g. Keterbukaan.

Hal utama yang harus dibedakan terlebih dahulu adalah perbedaan antara asas hukum (*rechtbeginnel*) dan norma hukum (*rechtnorm*). Hal ini agar kita mendapatkan gambaran secara jelas dalam merumuskan istilah norma sebagai “norma” dengan asas sebagai “dasar”. Paul Scholten menyatakan bahwa sebuah asas hukum bukanlah sebuah aturan hukum.<sup>66</sup> Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan pengelompokkan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena untuk itu terlebih dahulu perlu dibentuk isi yang lebih konkret. Selanjutnya Scholten menjelaskan bahwa tugas ilmu hukumlah yang akan mencari dan menelusuri asas hukum itu dalam hukum positif.

Norma hukum berbeda dengan asas hukum pada sifatnya yang mengatur. Norma adalah aturan, pola, atau standar yang perlu diikuti. Fungsi norma menurut Hans Kelsen adalah memerintah, melarang, menguasai, memperbolehkan, dan menyimpang dari ketentuan.<sup>67</sup> Sehubungan dengan sifat dan fungsinya yang berbeda tersebut, asas hukum dan norma hukum memberikan pengaruh yang berlainan terhadap perundang-undangan. Dalam suatu sistem norma hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan misalnya harus sejalan dan searah dengan norma fundamental.<sup>68</sup>

Dengan demikian, pembentukan norma hukum yang berada dalam suatu sistem hukum yang utuh maka akan medesak fungsi asas hukum untuk lebih ke belakang meskipun tidak hilang sama sekali. Lain halnya pada pembentukan norma hukum yang berada dalam lingkup kebijakan yang tidak terikat. Di sana asas hukum

---

<sup>66</sup>*Ibid*, hlm. 30.

<sup>67</sup>Adam Dambi, “Ajaran Hukum Hans Kelsen Ditinjau Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia”, dalam *Jurnal Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 2003, hlm. 6-9.

<sup>68</sup>*Ibid*.

menjadi penting dalam memberikan bimbingan dan pedoman pada pembentukan norma hukum tersebut.

Menurut Amiroedin Syarif asas hukum adalah dasar-dasar yang menjadi sumber pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum dari masyarakat.<sup>69</sup> Sementara Sudikno Mertokusumo menyadur pendapat Bellfroid menyatakan bahwa asas hukum (umum) adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum, dimana asas hukum (umum) ini merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat. Sedangkan Van Eikema Hommes mengatakan, bahwa asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.<sup>70</sup>

Dalam pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Dari beberapa pendapat itu Sudikno Mertokusumo berkesimpulan, bahwa asas hukum bukan merupakan hukum konkret melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan hukum positif.<sup>71</sup>

Berdasarkan hal tersebut, Hamid S. Attamini<sup>72</sup> yang pandangannya berdasarkan asas-asas hukum yang dikembangkan Van der Vlies membagi asas-asas hukum tersebut menjadi dua,

---

<sup>69</sup>Amiroeddin Sjarif, *“Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya,”* Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 8.

<sup>70</sup>Sudikno Mertokusumo, *“Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar,”* Leberty, Yogyakarta, 1991, hlm. 5.

<sup>71</sup> *Ibid.* Hlm. 5.

<sup>72</sup> A. Hamid S. Attamini, *“Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV,”* Disertasi UI, Jakarta, 1990, hlm. 302.

yaitu asas hukum formal dan asas hukum material. Menurut Hamid S. Attamini asas formal berhubungan dengan "bagaimananya" suatu peraturan, sedangkan yang menyangkut tentang asas hukum material, disebutkan bahwa adanya asas materiil yang berhubungan dengan "apanya" suatu peraturan.<sup>73</sup> Pemikiran tersebut didasarkan kepada pandangan Van der Vlies yang mengikuti pendapat dari Konijnenbelt dimana dalam membicarakan penetapan (*beschikking*) pada hukum administrasi negara maka Konijnenbelt membagi asas-asas yang bersangkutan ke dalam yang formal dan material. Termasuk dalam yang formal adalah asas yang berhubungan dengan motivasi dan susunan keputusan. Termasuk ke dalam yang material adalah asas yang berhubungan dengan isi keputusan.<sup>74</sup>

Berdasarkan hal tersebut, Van der Vlies mengemukakan saran terhadap asas-asas formal dan material bagi pembentukan perundang-undangan. Asas-asas formal yang diajukan oleh Van der Vlies adalah sebagai berikut:

1. **asas tujuan yang jelas;** asas ini mencakup tiga hal yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dan tujuan bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.
2. **asas organ/lembaga yang tepat;** asas ini memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
3. **asas perlunya pengaturan;** asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan.
4. asas dapat dilaksanakan; asas ini dinilai orang sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sebab tidak ada gunanya

---

<sup>73</sup> *Ibid.* hlm. 335-336.

<sup>74</sup> *Ibid.*

suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan.

5. **asas konsensus;** asas ini menunjukkan adanya kesepakatan rakyat dengan pemerintah untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Sedangkan asas-asas material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. **asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;** asas ini adalah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.
2. **asas tentang dapat dikenali;** asas ini menekankan apabila sebuah peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang lebih-lebih yang berkepentingan maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.
3. **asas perlakuan yang sama dalam hukum;** asas ini menunjukkan tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang hanya ditujukan kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenangan-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.
4. **asas kepastian hukum;** asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara berdasarkan atas hukum.
5. **asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual;** asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum juga masalah-masalah khusus.

Selanjutnya UU No. 12 Tahun 2012 telah menetapkan asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan menyebutkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana disampaikan diatas. Selain asas-asas tersebut yang memang harus dimuat di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang bersifat inheren secara teknis pembuatan.

Namun demikian, suatu peraturan perundang-undangan harus eksplisit memuat asas-asas yang lain, selain yang sudah disebutkan di dalam asas-asas formal dan material yang harus implisit di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Asas-asas yang dimaksud dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang bersifat eksplisit karena memang asas-asas itu merupakan “asas hukum” yang biasa memberikan pedoman dan pengertian di dalam peraturan perundang-undangan. Untuk menyebutkan asas tersebut terdapat beberapa pendapat diantaranya disampaikan oleh Amiroeddin Sjarif,<sup>75</sup> dengan menyebutkan asas perundang-undangan sebagai berikut:

- a) asas berdasarkan tingkat hierarki;
- b) undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat;
- c) undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
- d) undang-undang tidak berlaku surut (*retroaktif*);
- e) undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*lex posterior derigate lex priori*).

Sementara itu, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menyebutkan asas perundang-undangan meliputi:

- a) undang-undang tidak berlaku surut (*retroaktif*);
- b) undang-undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi, memperoleh kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c) undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
- d) undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posterior derigate lex priori*);
- e) undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spriritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*welvaarstaat*).

Berdasarkan asas-asas diatas maka suatu pembentukan perundang-undangan yang akan dibuat maupun yang sudah

---

<sup>75</sup> Amiroeddin Sjarif, “Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya”, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 78-84.

dibuat dan diundangkan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas tersebut. Asas-asas tersebut selanjutnya akan diserap dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Perda yang akan disusun.

Harapan pemberlakuan asas-asas tersebut di maksud penyusunan Program pembentukan Perda Kota Bandar Lampung tidak terjadi disharmonisasi, taat asas, taat prinsip, sesuai dengan kondisi masyarakat, aspek sosial politik dan kearifan lokal.

### **C. Kajian Praktik Penyelenggaraan, Kondisi dan Permasalahan**

Kota Bandar Lampung selain Ibu Kota Dati I Lampung juga merupakan Ibu Kota Kotamadya Dati II Bandar Lampung. Provinsi Lampung dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 3 Tahun 1964 *jo.* Undang-Undang No. 14 Tahun 1964. Sebelum menjadi Provinsi Lampung, Lampung merupakan suatu Keresidenan, sebagai tindak lanjut statusnya di zaman Belanda dahulu dengan sebutan *Residentie der Lapongohe Districten*, sewaktu zaman Hindia Belanda dahulu Karesidenan Lampung merupakan bagian dari Provinsi Sumatera Selatan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Kota Tanjungkarang dan Kota Teluk-betung berstatus Kota Kecil yang merupakan bagian dari Kabupaten Lampung Selatan, wilayah sekitarnya dipisahkan dari wilayah *Onder afdeling Telukbetung-Tanjungkarang* berdasarkan Undang-Undang Darurat Nomor 5 Tahun 1956, kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1959 nama Kota Besar Tanjungkarang-Telukbetung dirubah menjadi Kotapraja Tanjungkarang-Telukbetung yang didalamnya terdapat dua Kecamatan; yaitu Kecamatan Tanjungkarang dan Kecamatan Telukbetung, sisa wilayah *Onder Afdeling* Telukbetung dimasukkan dalam wilayah Kabupaten Lampung Selatan.

Kemudian setelah Karesidenan Lampung dinaikkan statusnya menjadi Provinsi Lampung berdasarkan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, Kotapraja Tanjungkarang-Telukbetung berubah menjadi Kota Madya Tanjungkarang-Telukbetung. Perbatasan Kotamadya Tanjungkarang-Telukbetung ditentukan dalam Undang-Undang Darurat No. 5 Tahun 1956 jo. Undang-Undang No. 28 Tahun 1959 yang didalamnya terdapat empat Kecamatan, yaitu :

1. Kecamatan Tanjungkarang Barat dengan Pusat Pemerintahannya berkedudukan di Jalan Bukit Tinggi Bambu Kuning (Kampung Kaliawi).
2. Kecamatan Tanjungkarang Timur dengan Pusat Pemerintahannya berkedudukan di Kampung Sawah Lama.
3. Kecamatan Telukbetung Utara dengan Pusat Pemerintahannya berkedudukan di Sumur Batu, dan
4. Kecamatan Telukbetung Selatan dengan Pusat Pemerintahannya berkedudukan di Jalan Mentawai Telukbetung.

Kota Bandar Lampung merupakan Ibu Kota Provinsi Lampung selain merupakan pusat kegiatan pemerintahan, sosial politik, pendidikan dan kebudayaan. Kota Bandar Lampung juga merupakan pusat kegiatan perekonomian Provinsi Lampung yang secara ekonomis menguntungkan bagi pertumbuhan dan pengembangan Kota Bandar Lampung, yaitu sebagai pusat perdagangan, industri dan wisata. Letak geografis yang strategis menjadikan daerah ini sebagai daerah transit kegiatan perekonomian antara Pulau Sumatera dan Pulau Jawa.



Secara geografis Kota Bandar Lampung terletak pada kedudukan  $5^{\circ}20'$  sampai dengan  $5^{\circ}30'$  lintang selatan dan  $105^{\circ}28'$  sampai dengan  $105^{\circ}37'$  bujur timur. Letak tersebut berada di teluk Lampung dan diujung Selatan pulau Sumatera, yang memiliki luas wilayah  $192,18 \text{ Km}^2$  terdiri dari 13 kecamatan dan 98 kelurahan, dengan batas wilayah sebagai berikut:

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan;
2. Sebelah Selatan berbatasan dengan Teluk Lampung;
3. Sebelah Timur berbatasan dengan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan, dan
4. Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Gedong Tataan dan Padang Cermin Kabupaten Pesawaran.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 12 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 04 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pembentukan Kelurahan dan Kecamatan, wilayah Administrasi Kota Bandar Lampung terdiri dari 20 Kecamatan dan 126 Kelurahan dan sebagai Ibukota Provinsi Lampung Kota Bandar Lampung merupakan pusat dari semua kegiatan, baik bidang pemerintahan, sosial, politik, pendidikan, kebudayaan maupun perekonomian yang secara ekonomis sangat menguntungkan bagi pertumbuhan dan perkembangan daerah. Adapun motto Kota Bandar Lampung dalam penyelenggaraan kegiatan adalah; Lampung sebagai Kota Tertib, Aman, Patuh, Iman, Sejahtera, Serta Bersih, Sehat, Rapih dan Indah, Sebagai Kota Provinsi Lampung dan Kota Bandar Lampung.

Jumlah Penduduk Kota Bandar Lampung berasal dari berbagai suku, bangsa (heterogen), dari hasil proyeksi penduduk tahun 2013 berdasarkan hasil proyeksi sensus penduduk tahun 2013 sebesar 942.039 jiwa terdiri dari 475.039 jiwa penduduk laki-laki dan 467.000 jiwa penduduk perempuan. Kebijakan belanja daerah diarahkan pada pelaksanaan program dan kegiatan

yang diprioritaskan dalam pembangunan daerah sebagaimana dirumuskan dalam isu strategis RPJMD Kota Bandar Lampung Tahun 2010 – 2015 yaitu: 1) Ekonomi Kerakyatan dan Penciptaan Lapangan Kerja, 2) Pendidikan, 3) Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, 4) Reformasi Birokrasi, 5) Lingkungan Hidup dan Tata Ruang, dan 6) Infrastruktur. Berdasarkan enam isu pokok pembangunan tersebut, tertuang dalam RPJMD Kota Bandar Lampung. Belanja daerah diarahkan untuk membiayai program dan kegiatan yang memiliki relevansi dengan enam isu pokok tersebut diatas

Sejalan dengan Visi Misi Walikota Bandar Lampung Drs Herman HN dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah dilakukan melalui tiga pilar yaitu: 1) Perencanaan Pembangunan yang diarahkan pada Peningkatkan Kesejahteraan Masyarakat, 2) Meningkatkan rasa Aman dan Nyaman, dan 3) peningkatan Kota Bandar Lampung yang Lebih Maju dan Modern.<sup>76</sup>

Kesemua rumusan visi dan misi tersebut dilaksanakan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah baik yang bersumber dari pemerintah pusat maupun dari pendapatan asli daerah dengan menyesuaikan sumber daya aparatur yang ada. Sehingga capaian strategi dapat terlaksana dengan melibatkan partisipasi masyarakat, *stakeholder*, aparat penegak hukum, pemangku kepentingan, masyarakat luas dan lain-lain.

#### **D. Implikasi penerapan yang akan diatur dalam Propemperda**

Kompleksitas pembatalan terhadap produk hukum daerah yang berbentuk Perda dan Peraturan Kepala Daerah maupun bentuk yang lainnya merupakan keniscayaan dalam mewujudkan peran dan fungsi hukum dalam menopang proses pembangunan menuju masyarakat yang adil dan sejahtera. Melalui mekanisme

---

<sup>76</sup> Lihat Dokumen *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Bandar Lampung* tahun 2010 2015 yang disusun oleh Dr. Wahyu Sasonko dkk.

pembentukan Perda yang terencana, aspiratif dan berkualitas, maka Perda dapat menciptakan *multiplier effect* yakni menjadi penggerak utama bagi perubahan-perubahan mendasar di berbagai bidang kehidupan masyarakat dan pemerintahan yang diperlukan oleh daerah yang bersangkutan.

Berpangkal dari dari hal tersebut, maka kehadiran paradigma baru dalam pembentukan/menganalisis peraturan perundang-undangan khususnya produk hukum daerah sangat dibutuhkan, mengingat bahwa kompleksitas pembentukan produk hukum daerah yang berjalan selama ini hanya bersifat konvensional semata dan dianggap belum mampu memberikan jawaban atas tuntutan masyarakat yang menginginkan adanya pelibatan secara aktif dari seluruh elemen masyarakat.

Akhirnya implikasi pemberlakuan pembentukan Program pembentukan Perda ini melahirkan beberapa hal:

- a. Dasar hukum pembentukan Program pembentukan Perda:
  1. Pasal 18 ayat (3) dan ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  2. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 4 Tahun 1956 (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 55), Undang-undang Nomor 5 Tahun 1956 (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 56), dan Undang-undang Nomor 6 tahun 1956 (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 57) tentang Pembentukan Tingkat II Termasuk Kotapraja dalam Lingkungan Daerah Tingkat I Sumatera Selatan sebagai Undang-undang (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1821);
  3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82);

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
  5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568).
  6. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199).
  7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- b. Pemberlakukan pembentukan Program pembentukan Perda bertujuan untuk dijadikan gambaran pembentukan produk hukum daerah mulai dari tahapan perencanaan sampai dengan tahap penyebarluasan dan menjaga agar Peraturan daerah tetap berada dalam system hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  - c. Menciptakan produk-produk hukum yang baik, tegas, jelas, sesuai dengan kebutuhan, serta tidak multi tafsir dalam pelaksanaannya. Hal tersebut sangat berguna bagi jalannya roda pemerintahan sehingga masyarakat dapat hidup dengan damai, sejahtera serta mendukung kelancaran pembangunan di Kota Bandar Lampung.

## **BAB III**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Rencana Pembangunan Daerah**

Pembentukan perencanaan pembangunan daerah harus bersumber dari kewenangan daerah yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Pelaksanaan kewenangan melalui harmonisasi dokumen perencanaan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) kedalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai dokumen perencanaan lima tahunan, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai rencana tahunan.

Begitu pula dengan perencanaan pembangunan Kota Bandar Lampung, secara formal merujuk perencanaan pembangunan nasional yang merupakan penjabaran dari tujuan pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, visi-misi, dan arah kebijakan pembangunan nasional untuk masa dua puluh tahun ke depan yang mencakupi kurun waktu mulai dari tahun 2005 sampai tahun 2025.<sup>77</sup>

Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Lihat Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025*, *Lembaran Negara* Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, hlm. 3.

<sup>78</sup> Pasal 1 huruf (3) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang *Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah*. *Lembaran Negara* Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 21

Penyelenggaraan tata cara dan tahapan perencanaan daerah mencakup proses perencanaan pada masing-masing lingkup pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) terdiri dari proses: (1) Penyusunan kebijakan, (2) Penyusunan program, (3) Penyusunan alokasi pembiayaan, dan (4) Monitoring dan evaluasi kinerja pelaksanaan kebijakan, rencana program, dan alokasi pembiayaan program.<sup>79</sup> Pasal 2 PP No. 8 Tahun 2008, menyatakan prinsip-prinsip Perencanaan Pembangunan Daerah adalah :

1. Perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.
2. Perencanaan pembangunan daerah dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing.
3. Perencanaan pembangunan daerah mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah, dan
4. Perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional.

Kedudukan RKPD merupakan penjabaran RPJMD untuk jangka waktu satu tahun, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya dengan mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP).<sup>80</sup> RKPD merupakan acuan bagi daerah dalam menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), dengan demikian Kepala daerah dan DPRD dalam menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA), serta penentuan Prioritas dan Pagu Anggaran Sementara (PPAS) didasarkan atas dokumen RKPD. KUA dan PPAS yang telah disepakati selanjutnya digunakan sebagai acuan dalam proses penyusunan APBD.<sup>81</sup> Sesuai Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan

---

<sup>79</sup> Lihat Penjelasan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008, *cit op* hlm 1, *Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia* Nomor 4817.

<sup>80</sup> Lihat Ketentuan Umum dari Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 050/200/II/Bangda/2008 tentang *Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD)*.

<sup>81</sup> *Ibid* hlm 5

Nasional dan Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2011 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bandar Lampung.

## **B. Pengelolaan Keuangan Daerah**

Keuangan daerah menggambarkan kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan daerah selama satu tahun berjalan. Keuangan daerah secara garis besar terdiri dari Penerimaan, Pengeluaran dan Pembiayaan. Penerimaan daerah terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain yang sah. Dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil pajak-nonpajak, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Lain-lain pendapatan daerah yang sah terdiri: pendapatan hibah, dana bagi hasil pajak dari propinsi, dana penyesuaian dan otonomi khusus, dan dana insentif daerah.

Pengeluaran daerah terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja tidak langsung terdiri dari belanja pegawai, bunga, hibah, bantuan sosial, bagi hasil kepada kelurahan, bantuan keuangan kepada kelurahan, dan belanja tidak terduga. Belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, barang-jasa, dan belanja modal.

Kebijakan belanja daerah diarahkan pada pelaksanaan program dan kegiatan yang diprioritaskan dalam pembangunan daerah sebagaimana dirumuskan dalam isu strategis RPJMD Kota Bandar Lampung Tahun 2010 – 2015 yaitu: 1) Ekonomi Kerakyatan dan Penciptaan Lapangan Kerja, 2) Pendidikan, 3) Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, 4) Reformasi Birokrasi, 5) Lingkungan Hidup dan Tata Ruang, dan 6) Infrastruktur.

Berdasarkan enam isu pokok pembangunan tersebut, tertuang dalam RPJMD Kota Bandar Lampung. Belanja daerah

diarahkan untuk membiayai program dan kegiatan yang memiliki relevansi dengan enam isu pokok tersebut diatas yaitu:

1. Mengembangkan usaha skala mikro, kecil serta menengah dan koperasi melalui penciptaan iklim usaha yang kondusif, peningkatan akses kepada sumberdaya produktif serta mengembangkan kewirausahaan usaha kecil, menengah dan koperasi (UKMK) yang berkeunggulan kompetitif;
2. Mengembangkan perikanan dan kelautan dalam rangka memanfaatkan potensi ekonomi di dalamnya dan pemanfaatan sumberdaya wilayah pesisir dan kelautan secara optimal dan berkelanjutan;
3. Meningkatkan kualitas pendidikan melalui perbaikan dan penyempurnaan kurikulum, proses belajar mengajar agar mampu menguasai perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan memiliki keterkaitan dengan pasar tenaga kerja;
4. Mendorong tumbuh dan berkembangnya lembaga pendidikan menengah umum, kejuruan, dan agama baik negeri maupun swasta yang berkualitas dan mampu menghasilkan tenaga-tenaga terampil menengah melalui pemberian fasilitas yang memadai, peluang, kesempatan, dan kondisi yang kondusif;
5. Meningkatkan mutu dan jangkauan pelayanan kesehatan dasar dan rujukan, terutama bagi penduduk miskin;
6. Meningkatkan kualitas dan kuantitas jangkauan pelayanan kesejahteraan sosial bagi para penyandang masalah kesejahteraan sosial;
7. Meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai dengan tugas dan sumpah pegawai berdasarkan paradigma reformasi birokrasi;
8. Pengelolaan lingkungan hidup dan penegndalian tata ruang wilayah serta meningkatkan kapasitas adaptasi kota terhadap dampak isu perubahan iklim, dan
9. Peningkatan kualitas dan kuantitas layanan infrastruktur dasar perkotaan secara adil menuju kota yang modern.

Alokasi belanja tahunan daerah yang tercermin dalam APBD merupakan kerangka kebijakan publik yang memuat hak dan kewajiban Pemda dan masyarakat, maka penganggaran tahun 2010 - 2015 diharapkan mengacu pada norma dan prinsip anggaran yang ditetapkan dalam perencanaan pembangunan daerah yaitu: 1) transparansi dan akuntabilitas anggaran, 2)

disiplin anggaran, 3) keadilan anggaran, dan 4) efisiensi dan efektifitas anggaran.

### **C. Isu Strategis Kota Bandar Lampung<sup>82</sup>**

Berpijak dari kebijakan belanja daerah dan enam isu pokok pembangunan daerah dengan mengacu norma dan prinsip penggunaan anggaran, maka isu-isu strategis Kota Bandar Lampung adalah:

#### **1. Isu Bidang Ekonomi**

Bandar Lampung sebagai Ibu Kota Provinsi Lampung merupakan pusat ekonomi, pemerintahan dll, sebagai pusat perekonomian Bandar Lampung lebih maju dan berkembang dibandingkan dengan Kabupaten/Kota se-Provinsi Lampung. Sesuai karakteristik perkotaan berbasis ekonomi Kota Bandar Lampung didominasi oleh sektor jasa dan industri.<sup>83</sup> Pengaturan, pelayanan dan pengananan sektor jasa dan industri sangat kompleks dan membutuhkan strategi yang baik. Isu-isu bidang ekonomi meliputi :

##### **a. Pengembangan Iklim Usaha dan Investasi**

Pengembangan perekonomian yang bercorak perkotaan, akan berbasis pada sektor jasa dan industri. Itulah sebabnya minat investasi sangat tinggi di Bandar Lampung. Hanya saja, pesatnya perkembangan ekonomi seringkali tidak diimbangi dengan pengaturan dan penegakan tata ruang sehingga menimbulkan ketidakseimbangan antarwilayah dan kemacetan jalan. Rencana umum penanaman modal sudah di buat hanya

---

<sup>82</sup>Kota Bandar Lampung, Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Bandar Lampung, Tahun 2010 - 2015

<sup>83</sup> *Ibid*, hlm 175

saja belum berlaku secara efektif, karena baru di buat dan tersosialisasi secara luas.

**b. Membangun Iklim Usaha dan Investasi,**

Kota Bandar Lampung sebagai pusat perekonomian menjadi tumpuan para urban mencari pekerjaan. Implikasinya banyak tumbuh usaha kecil dan mikro baik disektor jasa dan industri, yang tidak diimbangi dengan modal, pendidikan dan tidak didukung keahlian. Akhirnya menimbulkan banyak masalah salah satunya mengganggu ketertiban dan keindahan Kota Bandar Lampung. Karena itu dibutuhkan formulasi pemberdayaan ekonomi kerakyatan yang berbasis ekonomi skala-mikro dan kecil serta sektor informal.

**c. Penciptaan Lapangan Kerja**

Penduduk Kota Bandar Lampung berkembang pesat dan memiliki kepadatan lebih tinggi dibandingkan dengan Kota/Kabupaten lainnya di Provinsi Lampung. Konsekwensinya angkatan kerja bertambah besar akibat dayatarik kota sehingga banyak kaum bermigrasi mencari kerja. Persoalan ini hampir mirip secara umum terjadi didaerah perkotaan termasuk Kota Bandar Lampung yaitu tingkat pengangguran cukup besar.

**d. Penataan Pasar Tradisional**

Kondisi saat ini, pasar tradisonal terpusat di Tanjungkarang dan Telukbetung cenderung kehilangan peran kalah bersaing dengan pasar modern, persoalan tersebut disebabkan ketidak-seimbangan perkembangan kota bahkan ikut-serta menimbulkan kemacetan, misalnya keberadaan mini-market, Pedagang Kaki Lima (PKL) dan perkembangan sektor informal.

**2. Isu Bidang Pendidikan, Seni Budaya dan Olahraga<sup>84</sup>**

---

<sup>84</sup> *Ibid*, hlm 176

**a. Pengembangan Sekolah Unggulan**

Pemerintah Kota Bandar Lampung telah mengembangkan kebijakan sekolah unggulan, dengan mengembangkan beberapa sekolah unggulan maka simbol pendidikan berkualitas di akan terpublikasi dengan baik.

**b. Peningkatan Sarana dan Prasarana Pendidikan**

Pemerintah Kota Bandar Lampung setiap tahun berupaya meningkatkan sarana dan prasarana pendidikan dengan begitu pendidikan yang berkualitas akan dapat tercapai dengan baik, antara lain kegiatan: rehabilitasi gedung, penyediaan dana operasional sekolah dan peningkatan mutu pendidik.

**c. Pengembangan Pendidikan Inklusi**

Pemerintah Kota Bandar Lampung melaksanakan program dan kegiatan berupa mengakomodasi isu pendidikan inklusi. Sebagai bagian dari proses program prioritas pendidikan nasional bahwa semua warga negara Indonesia berhak memperoleh pendidikan sehingga pengembangan pendidikan inklusi di Kota Bandar Lampung menjadi pionir di Provinsi Lampung.

**d. Pengembangan Pendidikan Karakter Bangsa**

Ketersediaan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkarakter merupakan kebutuhan yang amat vital dalam upaya regenerasi perjuangan bangsa. Ini dilakukan supaya kader bangsa siap menghadapi tantangan global dan mampu bersaing dengan bangsa lain. Menghadapi persoalan tersebut, Pemerintah Kota Bandar Lampung mengusung program pendidikan berkarakter berupa: *pertama*, memberikan bekal pendidikan karakter kepada seluruh guru lintas-mata pelajaran sebagai bagian yang tak terpisahkan dari profesionalisme guru secara simultan dan berkelanjutan. *Kedua*, menjadikan pendidikan

karakter sebagai salah satu kegiatan pengembangan *soft skill* siswa di sekolah. *Ketiga*, menciptakan situasi lingkungan bersih dan kondusif yang memungkinkan pendidikan karakter bisa bersemi dan mengakar dalam dunia pendidikan.

**e. Pengembangan Nilai-Nilai Keagamaan**

Pemerintah Kota Bandar Lampung mendorong menambahkan pengembangan nilai-nilai keagamaan dalam kurikulum sekolah dasar, menengah dan atas sehingga diharapkan dengan menambahkan pelajaran yang terkait erat dengan peletakan dasar nilai-nilai keagamaan maka imam, watak, dan taqwa dapat melekat pada diri siswa.

**f. Pembinaan Seni dan Budaya Daerah**

Pemerintah Kota Bandar Lampung selama kurun waktu lima tahun kedepan memiliki delapan belas kegiatan pengembangan dan pembinaan seni dan budaya diharapkan dengan padatnya kegiatan budaya tersebut akan memberikan implikasi positif terhadap pengembangan budaya daerah.

**g. Pembinaan Atlet Berprestasi**

Pengembangan pendidikan salah-satunya menyelaraskan antara pembinaan atlet dan program akselerasi pendidikan. Hal terpenting adalah bagaimana Pemerintah Kota Bandar Lampung secara berkelanjutan melakukan pembinaan yang aktif terhadap atlet-atlet berprestasi daerah sehingga potensi mereka dapat diberdayakan bagi kemajuan daerah.

**3. Isu Bidang Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial<sup>85</sup>**

**a. Pendidikan Gratis**

Peningkatan kesehatan masyarakat Kota Bandar Lampung sangat penting dalam rangka meningkatkan produktivitas masyarakat, beberapa indikator utama yang dapat dijadikan

---

<sup>85</sup> *ibid.hlm 184*

standar antara lain moralitas, status gizi masyarakat, keadaan lingkungan, perilaku hidup masyarakat dan akses kesehatan serta mutu pelayanan kesehatan.

**b. Penanggulangan Gizi Buruk**

Keadaan gizi atau status gizi masyarakat menggambarkan tingkat kesehatan yang diakibatkan oleh keseimbangan antara kebutuhan dan asupan zat-zat gizi yang dikonsumsi anak. Kasus anak yang terkena infeksi dan gizi kurang akan mengalami gangguan tumbuh-kembang tubuh dan akhirnya mempengaruhi kesehatan, kecerdasan dan produktivitas di masa dewasa.

**c. Pemberantasan Penyakit Menular**

Penularan penyakit terjadi karena adanya agen penyakit menular, pembawa penyakit (*vektor*) memindahkan agen penyakit kepada orang sehat lainnya, misalnya penularan malaria, demam berdarah, chikungunya melalui vektor nyamuk. Mencermati proses penularan dan kemampuan tubuh menghadapi penularan agen tersebut, maka dapat diidentifikasi sasaran upaya pemberantasan penyakit menular tersebut. Dalam ilmu kesehatan upaya pemberantasan penyakit menular dengan menerapkan manajemen kasus dan manajemen kesehatan masyarakat (*public health*).

**d. Pengembangan Kota Sehat**

Kota sehat adalah suatu kondisi dari suatu wilayah yang bersih, nyaman, aman dan sehat untuk dihuni penduduknya dengan mengoptimalkan potensi ekonomi masyarakat yang saling mendukung dan keterkaitan melalui koordinasi forum kecamatan dan difasilitasi oleh sektor terkait dan sinkronisasi perencanaan masing-masing kelurahan yang ada di Kota Bandar Lampung. Melalui penataan kota sehat yang sesuai dengan potensi dan permasalahan sesuai kebutuhan masing-

masing kecamatan maka akan menjadikan Kota Bandar Lampung menjadi sehat.

**e. Penurunan Jumlah Keluarga Miskin**

Keluarga fakir miskin dapat dijelaskan dengan keluarga yang anggotanya tidak mempunyai sumber mata pencaharian yang tetap dan tidak mempunyai keterampilan untuk dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak. Kriteria keterbatasan bagi kaum fakir miskin adalah penghasilan, pemilikan rumah, perumahan, pendidikan, keterampilan, tingkat kesehatan, kehidupan keagamaan, kehidupan normatif, hubungan sosial keluarga, hubungan sosial antara keluarga dengan masyarakat sekitar, hubungan sosial keluarga dengan masyarakat yang lebih luas lagi.

**f. Rehabilitasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)**

Program pembangunan kesejahteraan sosial telah dilaksanakan secara periodik oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung, pelaksanaan kegiatan ini secara tidak langsung memberikan kontribusi pengetasan kesejahteraan sosial masyarakat yang semakin adil dan merata. Sasaran utama program pembangunan kesejahteraan sosial adalah manusia secara keseluruhan, maka perubahan-perubahan terkait dengan sasaran program tersebut terutama permasalahan dan kebutuhannya, serta ukuran-ukuran taraf kesejahteraan sosialnya sangat berpengaruh terhadap arah, tujuan dan kegiatan-kegiatan program yang di usung oleh Kota Bandar Lampung.

**g. Bantuan dan Jaminan Sosial Masyarakat Miskin**

Melaksanakan bantuan dan jaminan sosial masyarakat miskin Pemerintah Kota Bandar Lampung berpedoman pada Program Keluarga Harapan (PKH) yaitu program asistensi sosial kepada rumah tangga yang memenuhi kualifikasi tertentu dengan

memberlakukan persyaratan dalam rangka untuk mengubah perilaku miskin. Penentuan program jaminan sosial dirancang secara khusus dengan memperhatikan kondisi penyandang masalah kesejahteraan sosial, yaitu; 1) Jaminan sosial, 2) Asuransi kesejahteraan Sosial (ASKESOS), 3) Perlindungan Sosial, dan 4) Pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial.

#### **4. Isu *Good Governance* dan Pelayanan Publik<sup>86</sup>**

##### **a. Disiplin dan Profesionalisme Aparatur Pemerintah**

Disiplin aparatur pemerintah menjadi kata kunci penegakkan *Good Governance* tanpa didasari semangat mendisiplinkan aparat maka prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik tidak dapat dijalankan. Hal ini menjadi sangat penting bagi Pemerintah Kota Bandar Lampung menjadikan program disiplin dan profesionalisme aparatur dalam melaksanakan program prioritas selama lima tahun kedepan.

##### **b. Peningkatan Kualitas Mental dan Spritual**

Persoalan penyakit birokrasi menjadi isu sentral pembangunan daerah, kondisi ini berangkat dari lemahnya mental dan spritual aparat, dan didukung oleh sistem birokrasi yang carut-marut.

##### **c. Pengembangan Mekanisme *Reward* dan *Punishment***

Kesejahteraan aparatur berkorelasi dengan disiplin dan kinerja pegawai, untuk itu Pemerintah Kota Bandar Lampung membuat rancangan program yang bertujuan peningkatan kesejahteraan aparatur. Penangan permasalahan tersebut, pemerintah Kota Bandar Lampung mengusung program peningkatan Kesejahteraan Pegawai melalui mekanisme *reward* dan *punishment* sehingga kinerja aparatur pemerintah Kota Bandar Lampung berjalan lebih baik.

---

<sup>86</sup> *ibid.*

**d. Peningkatan Kualitas dan Pelayanan Publik**

Peningkatan kualitas pelayanan publik pemerintah dapat menjadi lebih baik ketika semua unsur terlibat dan bersinergi dengan pola kemitraan atau *partnership*. Mengingat beban Pemerintah Kota Bandar Lampung semakin kompleks dan APBD yang tidak *ideal*, maka penggunaan pola kemitraan merupakan strategi yang tepat untuk diimplementasikan. Apalagi paradigma pemerintahan telah berubah dari konsep *to govern* menjadi *to service* adalah sebuah konsep yang dijalankan dengan penuh disiplin oleh pemerintah yang berorientasi pada pelayanan publik yang prima.

**e. Peningkatan Kualitas Perencanaan, Pelaksanaan & Evaluasi Pembangunan**

Mengusung Peningkatan Kualitas Perencanaan, Pelaksanaan & Evaluasi Pembangunan pemerintah Kota Bandar Lampung merumuskan program dan kegiatan yang berkorelasi terhadap Perencanaan, Pelaksanaan dan Evaluasi Pembangunan. Kelemahan yang terjadi selama ini, pola pembangunan tidak dimaksimalkan evaluasinya, sehingga terlihat beberapa program tidak sinkron antara perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

**f. Sinkronisasi dan Koordinasi Pembangunan Daerah**

Pelaksanaan desentralisasi dalam kerangka otonomi daerah ditingkat kabupaten dan kota, maka pemerintah provinsi diletakkan sebaga institusi pengontrol pelaksanaan otonomi daerah kabupaten dan kota. Persoalan tersebut dapat berjalan dengan baik apabila program yang di buat antara pemerintah provinsi, kabupaten atau kota dapat sinkron.

**5. Isu Bidang SDA dan Pengelolaan Lingkungan Hidup<sup>87</sup>**

---

<sup>87</sup> *Ibid*

Data monografi Kota Bandar Lampung memiliki penduduk yang sangat padat dan lahan yang terbatas, oleh karena itu SDA harus dikelola secara intensif dan optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pengelolaan secara intensif dan optimal diharapkan tercapainya keseimbangan ekologi. Seperti penanganan sampah kota yang menumpuk selain harus dapat ditangani secara cepat dan dapat diolah secara baik untuk energi/pupuk dan lainnya. Menyikapi persoalan tersebut tataruang, Pemerintah Kota Bandar Lampung menggulirkan beberapa program berupa:

- a. Tuntutan Masyarakat akan Kualitas Lingkungan yang Lebih Baik
- b. Penurunan Kualitas Lingkungan Akibat Kegiatan Pembangunan
- c. Pemanasan Global dan Perubahan Iklim
- d. Daya Dukung dan Daya Tampung Lingkungan
- e. Alih Fungsi Lahan
- f. Adaptasi dan Mitigasi Bencana.

## **6. Isu Bidang Infrastruktur<sup>88</sup>**

### **a. Peran Infrastruktur terhadap Pertumbuhan Ekonomi**

Pembangunan infrastruktur semakin penting jika dilihat dari berbagai dimensi. Percepatan pertumbuhan ekonomi jelas membutuhkan tambahan kuantitas dan perbaikan kualitas infrastruktur. Revitalisasi kawasan perkotaan Bandar Lampung tidak mungkin berhasil tanpa infrastruktur yang memadai, mengingat biaya pemasaran makin dominan dalam struktur biaya akhir suatu komoditas pertanian. Keluarga miskin tidak akan mampu ikut dalam gelombang

---

<sup>88</sup> *Ibid*

pertumbuhan ekonomi jika terisolasi akibat ketiadaan infrastruktur.

**b. Keterbatasan Pembiayaan Infrastruktur oleh Pemerintah**

Infrastruktur memiliki peranan positif terhadap pertumbuhan ekonomi, baik jangka pendek berguna menciptakan lapangan kerja sektor konstruksi dan jangka menengah dan panjang akan mendukung peningkatan efisiensi dan produktivitas sektor-sektor terkait. Pembangunan infrastruktur menjadi jawaban dari kebutuhan negara-negara yang ingin mendorong pertumbuhan ekonomi, dengan membantu penanggulangan kemiskinan, meningkatkan kualitas hidup, mendukung tumbuhnya pusat ekonomi dan meningkatkan mobilitas barang dan jasa serta merendahkan biaya investor dalam dan luar negeri.

**c. Kemitraan Publik dan Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur**

Pemerintah menghadapi tantangan serius dalam pembiayaan infrastruktur dimana keterbatasan dana menyebabkan tidak mungkin pemerintah mengandalkan metode pembiayaan konvensional untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur yang terus meningkat. Bahkan infrastruktur kelayakan finansial tidak mungkin dicapai seperti di daerah terpencil dan pedesaan, dana pemerintah belum mencukupi mengingat biaya investasi yang cukup besar.

**d. Manajemen Aset dan Pengembangan Teknologi**

Manajemen aset pengawasan kualitas di masa konstruksi maupun masa pelayanan perlu dilakukan secara terus-menerus dan berkelanjutan. Dengan demikian alokasi penganggaran yang tepat terkait prioritas dalam manajemen infrastruktur sangat diperlukan. Pengembangan teknologi tepat guna sangat penting dilakukan guna mendukung kualitas pelayanan kepada masyarakat.

**e. Penataan Kawasan Perumahan dan Permukiman**

Perkembangan dan pertumbuhan Kota Bandar Lampung menimbulkan dampak sekaligus bermanfaat bagi distribusi beban antarwilayah, karena itu penataan dan pengendalian secara strategis dapat dilakukan. Kelalaian pengendalian akan menimbulkan dampak yang akan menambah beban masalah baru, seperti permukiman kumuh dan kawasan konservasi-lindung dipergunakan sebagai lahan pemukiman.

**f. Pengurangan Kemacetan dan Peningkatan Infrastruktur Perhubungan**

Pengguna kendaraan roda dua dan roda empat semakin banyak, akhirnya menimbulkan kepadatan lalu lintas di beberapa ruas jalan di Bandar Lampung seperti jalan Sudirman, Radin Intan, Kartini, Teuku Umar, Diponegoro, Ahmad Yani dan lain-lain, hampir tiap hari terjadi kemacetan.

**g. Peningkatan dukungan Pariwisata**

Mengingat Kota Bandarlampung berada di kawasan teluk, kondisi ini sangat strategis dan kondisi alam yang indah serta budaya yang unik menjadikannya daerah tujuan wisata dan transit di Lampung. Dengan letak kawasan yang sangat strategis membutuhkan dukungan yang baik untuk pengembangan wisata terutama sikap sadar wisata masyarakat maupun ketersediaan infrastruktur yang memadai dan yang tidak kalah penting adalah menciptakan momen-momen wisata kreatif dengan melibatkan semua unsur pemangku kepentingan terkait.

**h. Peningkatan Sarana dan Prasarana Mitigasi Bencana**

Kota Bandar Lampung termasuk daerah rawan bencana baik karena gempa, tsunami, maupun banjir dll. Sebagai kota yang dekat dengan aktivitas Gunung Anak Krakatau yang sewaktu-waktu dapat terjadi gunung meletus dan tsunami maka harus sudah diantisipasi dan disiapkan sarana-prasarana,

penampungan dan jalur evakuasinya. Pemerintah Kota Bandar Lampung harus segera melaksanakan kesiapan dan penanganannya dengan menumbuhkan budaya sadar bencana terutama kawasan potensi bencana, dan manajemen bencana.

#### **D. Visi dan Misi Kepala Daerah Kota Bandar Lampung**

Pembangunan Kota Bandar Lampung selain menggunakan rencana pembangunan jangka menengah daerah, juga berdasarkan visi dan misi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih, yang disampaikan kepada masyarakat ketika mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Visi dan misi itulah yang menjadi target, haluan sekaligus cita-cita untuk memenuhi janji kepada masyarakat yang memilihnya. Adapun visi dan misi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bandar Lampung:

##### **1. Visi**

Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan.<sup>89</sup> Adapun visi dari Kepala Daerah Bandar Lampung periode 2015 – 2020 adalah: **“Bandar Lampung Sehat, Cerdas, Beriman, Berbudaya, Unggul, Dan Berdaya Saing Berbasis Ekonomi Kerakyatan”**

##### **2. Misi**

Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Adapun Misi dari Kepala Daerah Bandar Lampung periode 2015-2020 adalah:

1. Mengembangkan Kota Bandar Lampung sebagai Pusat Jasa dan Perdagangan, Berbasis pada Ekonomi Kerakyatan.

---

<sup>89</sup> Pasal 1 Ayat (12) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104.

2. Meningkatkan daya dukung infrastruktur dengan mengedepankan penataan wilayah, pembangunan sarana prasarana Kota wisata yang maju dan modern.
3. Meningkatkan kualitas pendidikan, penguasaan IPTEK, nilai-nilai ketaqwaan, perkembangan kreativitas seni dan budaya, peningkatan prestasi olahraga.
4. Meningkatkan pelayanan kesehatan dan kesejahteraan sosial masyarakat.
5. Meningkatkan Kualitas Pengelolaan Lingkungan Hidup yang Berkelanjutan.
6. Meningkatkan pelayanan publik dengan kinerja birokrasi yang bersih, professional berorientasi kewirausahaan dan bertata kelola yang baik.

Dari keenam misi tersebut, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bandar Lampung menjabarkan Misi tersebut kedalam program dan setelah itu dirumuskan dalam bentuk kegiatan yaitu:

MISI I: Mengembangkan Kota Bandar Lampung sebagai pusat jasa dan perdagangan, berbasis pada ekonomi kerakyatan.

- a. Pengembangan dan penataan pasar tradisonal menjadi lebih bersih dan layak sebagai tempat usaha.
- b. Mengembangkan sentra perdagangan dan pusat pameran produk perdagangan dan industri.
- c. Menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi investasi melalui pelayanan prima dalam perizinan, dan
- d. Pemberdayaan ekonomi nelayan dan masyarakat pesisir.

MISI II: Meningkatkan daya dukung infrastruktur dengan mengedepankan penataan wilayah, pembangunan sarana prasarana kota wisata yang maju dan modern.

- a. Penataan kawasan perniagaan, pusat pendidikan, kawasan pemukiman, fasilitas umum dan sosial yang selaras dengan Bandar Lampung sebagai kota maju dan modern.
- b. Peningkatan infrastruktur jalan, pembangunan jalur alternatif dan *ring-road* untuk memudahkan kelancaran akses transportasi masyarakat.

- c. Penataan kawasan wisata berbasis masyarakat (*echotourism*, agrowisata, wisata budaya, dan wisata bahari)

MISI III: Meningkatkan kualitas pendidikan, penguasaan IPTEK, nilai-nilai ketaqwaan, perkembangan kreativitas seni dan budaya, peningkatan prestasi olahraga.

- a. Pembangunan sekolah unggulan berstandar international.
- b. Pemberian beasiswa untuk Guru/Mahasiswa/Pelajar/Athlet berprestasi dan siswa kurang mampu.
- c. Pemberian insentif guru SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA yang rusak berat.
- d. Meningkatkan nilai-nilai keagamaan bagi masyarakat Kota Bandar Lampung.
- e. Pengembangan dan pembinaan seni dan budaya daerah.
- f. Pembinaan atlet berprestasi dan peningkatan sarana dan prasarana olahraga.

MISI IV: Meningkatkan pelayanan kesehatan dan kesejahteraan sosial masyarakat.

- a. Peningkatan pelayanan kesehatan, program jaminan kesehatan, perbaikan gizi balita, peningkatan keselamatan ibu melahirkan pencegahan penyakit menular dan pembangunan lingkungan sehat.
- b. Jaminan sosial masyarakat melalui asuransi jiwa masyarakat, bantuan sosial bagi masyarakat usia lanjut dan masyarakat penyandang masalah sosial.

MISI V: Meningkatkan kualitas pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.

- a. Penataan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.
- b. Peningkatan pemanfaatan nilai ekonomis SDA dan lingkungan hidup yang berkelanjutan.
- c. Peningkatan kualitas hidup melalui pemeliharaan dan pemanfaatan keanekaragaman hayati.

MISI VII: Meningkatkan pelayanan publik dengan kinerja birokrasi yang bersih, professional berorientasi kewirausahaan dan bertata-kelola yang baik.

- a. Peningkatan disiplin dan profesionalisme aparatur pemerintah Kota Bandar Lampung.
- b. Peningkatan kesejahteraan dan pemberian insentif bagi aparatur pemerintah Kota Bandar Lampung.
- c. Peningkatan mental spiritual aparatur melalui penyelenggaraan ibadah umroh dan haji.
- d. Peningkatan kualitas pelayanan bagi masyarakat.

Berdasarkan Visi Misi Kepala Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Bandar Lampung, melalui tiga pilar yaitu: 1) Perencanaan Pembangunan yang diarahkan pada Peningkatkan Kesejahteraan Masyarakat, 2) Meningkatkan rasa Aman dan Nyaman, dan 3) peningkatan Kota Bandar Lampung yang Lebih Maju dan Modern.

Berkaitan Propem Perda secara operasional memuat daftar Rancangan Perda yang akan disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarki dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.<sup>90</sup> Dari kesemua hal tersebut dapat di reduksi bahwa pembentukan Propem Perda berasal dari dokumen RPJMD, visi dan misi kepala daerah dan wakil kepala daerah yang merupakan pilar perumusan Propem Perda, mengingat Propem Perda sebagai instrumen perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah.

---

<sup>90</sup> AA Oka Mahendra, 2006, *Mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*. Makalah disajikan pada acara Seminar Sehari Pansus DPRD Provinsi Jawa Timur Mengenai Tata Cara dan Pengelolaan Prolegda di Jakarta, pada tanggal 6 Juni 2006, hlm 5

## **E. Raperda Insisiatif DPRD**

Pencapaian tujuan otonomi daerah tersebut, diarahkan Pemerintah Daerah menetapkan produk hukum daerah (Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Intruksi Kepala Daerah. Menurut Otong Rosadi pentingnya kedudukan dan fungsi Perda yaitu dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten /Kabupaten dan tugas pembantuan. Maka ada beberapa hal yang mendapatkan catatan: *pertama*, DPRD memiliki fungsi Pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan. *Kedua*, terdapat asas-asas dalam pembentukan Perda dan materi muatan Peraturan Daerah. *Ketiga*, hak masyarakat untuk berpartisipasi memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. *Keempat*, adanya pengawasan refresif dari Pemerintah terhadap Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

Perencanaan Propemperda menurut Inosentius Samsul, adalah:

- a. Penerapan Good Governance (*Transparansi, Partisipatif, dan Akuntabilitas*). Transparansi proses, input dan pertimbangan-pertimbangan dalam keputusan pembentukan Perda.
- b. Melahirkan Perda yang efisien dan efektif dan sensitif terhadap konflik.
- c. Menjaga keterpaduan dengan program pembangunan/perencanaan pembangunan daerah/kebutuhan pembangunan daerah, dan
- d. Menjaga satu kesatuan Sistem Hukum Nasional.

Berdasarkan penjelasan diatas, ada empat alasan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah didasarkan pada Propem Perda yaitu:

- a. Pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;

- b. Perda sinkron secara vertikal dan horizontal dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. Pembentukan Perda terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah, dan
- d. Produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Pemerintah daerah propinsi dan pemerintah daerah Kabupaten/kabupaten khususnya Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung membuat Propem Perda diharapkan pembentukan Pembentukan Peraturan Daerah terlaksana secara baik dan terukur serta berdasarkan perencanaan pembangunan daerah. Pembentukan Propem Perda bercermin pada Program Pembangunan Daerah dapat direalisasikan sehingga tersusun dan ditetapkan melalui Keputusan DPRD.

Pasal 35 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, mengatakan penyusunan Propem Perda Propinsi dan Kabupaten/Kabupaten berdasarkan pada:

- a. Perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. Rencana pembangunan daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

Dari penjabaran tersebut dapat disimpulkan bahwa pembentukan Propemperda Kota Bandar Lampung harus berdasarkan empat hal tersebut dan memperhatikan politik hukum masyarakat sehingga *outcome* Propem Perda tidak keluar dari Pancasila, UUD 1945 dan tatanan sistem hukum nasional.

Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung dilakukan dengan terlebih dahulu merumuskan tiga landasan penyusunan yaitu: landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Dengan menggunakan teori politik hukum, teori peraturan perundang-undangan, dan teori

Pembentukan Peraturan Perundangan maka ketiga hal tersebut dapat dirumuskan sebagaimana di bawah ini:

**a. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis Propem Perda bahwa pembentukan produk hukum daerah diperlukan untuk menunjang terwujudnya pembentukan produk hukum daerah secara sistemik dan terkoordinasi. Pelaksanaan implementasi Propem Perda memuat daftar Rancangan Perda yang disusun berdasarkan teori perundang-undangan dan pembentukan produk hokum daerah.

**b. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis pembentukan Propem Perda Kota Bandar Lampung, yaitu: *pertama*, Materi hukum, ditemukan materi hukum yang saling tidak hamonis dan tumpang-tindih dan tidak konsisten, baik secara vertikal maupun horizontal, belum menunjukkan komitmen dan karakter yang responsif terhadap masalah perlindungan hak asasi manusia, masyarakat lemah dan marginal, nilai keadilan jender, serta proses pembentukannya yang kurang aspiratif dan partisipatif oleh pembentuk Perda. *Kedua*, Aparatur hukum, antara lain: kurang memiliki integritas, moral dan profesionalisme aparat penegak hukum, serta belum terwujudnya lembaga hukum yang kuat dan berwibawa. *Ketiga*, Persoalan materi, sarana dan prasarana hukum berdampak pada permasalahan kesadaran hukum masyarakat, yaitu rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap hukum yang ditandai dengan terputusnya hubungan atau terjadi kesenjangan antara norma-norma hukum dengan perilaku masyarakat.

**c. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis Propem Perda menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi peraturan perundang-undangan yang sudah gugur keberlakuannya sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain: peraturan yang sudah ketinggalan jaman, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah tidak sinkron dengan peraturan yang lebih tinggi sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada. Adapun landasan yuridis dari pembentukan Propem Perda adalah:

1. Pasal 18 ayat (3) dan ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 4 Tahun 1956 (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 55), Undang-undang Nomor 5 Tahun 1956 (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 56), dan Undang-undang Nomor 6 tahun 1956 (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 57) tentang Pembentukan Tingkat II Termasuk Kotapraja dalam Lingkungan Daerah Tingkat I Sumatera Selatan sebagai Undang-undang (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1821);
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234); sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun

- 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
  5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6396).
  6. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199).

7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;

#### **F. Mekanisme Pengajuan Raperda Inisiatif**

Tata cara pengajuan rancangan peraturan daerah sebagai usul inisiatif DPRD Kota Bandar Lampung diatur dalam Pasal 89 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 01 Tahun 2014 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Kota Bandar Lampung, yaitu:

1. Rancangan perda yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi atau Banperda.
2. Raperda diajukan oleh anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi atau Badan Banperda disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tandatangan pengusul, dan diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD.
3. Raperda oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada Balegda untuk dilakukan kajian.
4. Pimpinan DPRD menyampaikan hasil pengkajian Balegda kepada rapat paripurna DPRD.
5. Raperda yang telah dikaji oleh Balegda disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada semua anggota DPRD selambat-lambatnya 7 hari sebelum rapat paripurna DPRD.
6. Dalam rapat paripurna tersebut :
  - a. Pengusul memberikan penjelasan;
  - b. Fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan;.
  - c. Pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya,

7. Rapat paripurna DPRD memutuskan usul raperda berupa :
  - a. Persetujuan
  - b. Persetujuan dengan perubahan
  - c. Penolakan
8. Dalam hal persetujuan dengan perubahan, DPRD menugasi komisi, gabungan komisi, balegda atau panitia khusus untuk menyempurnakan raperda tersebut.
9. Raperda yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada Walikota.

**BAB IV**  
**DAFTAR KOMULATIF RAPERDA**  
**DALAM PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**  
**KOTA BANDAR LAMPUNG TAHUN 2021**

Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, menyebutkan bahwa Program Pembentukan Perda ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Peraturan Daerah. Berdasarkan analisis kebutuhan maka direncanakan program pembentukan Perda Kota Bandar Lampung Tahun 2021 adalah:

**I. PERDA YANG DIUSULKAN PEMERINTAH DAERAH TAHUN 2021 :**

1. Perubahan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 7 Tahun 2016 tentang Susunan Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung

| <b>NO.</b> | <b>TAHAPAN PENYUSUNAN</b> | <b>MATERI MUATAN</b> |
|------------|---------------------------|----------------------|
| 1.         | Latar Belakang            |                      |
| 2.         | Tujuan                    |                      |
| 3.         | Sumber Pengaturan         |                      |
| 4.         | Landasan Hukum            |                      |
| 5.         | Jangkauan Pengaturan      |                      |

- 2.

## II. RAPERDA USUL INISIATIF DPRD KOTA BANDAR LAMPUNG TAHUN 2021

### 1. Pengelolaan Usaha Mikro

| <b>NO.</b> | <b>TAHAPAN<br/>PENYUSUNAN</b> | <b>MATERI MUATAN</b> |
|------------|-------------------------------|----------------------|
| 1.         | Latar Belakang                |                      |
| 2.         | Tujuan                        |                      |
| 3.         | Sumber<br>Pengaturan          |                      |
| 4.         | Landasan Hukum                |                      |
| 5.         | Jangkauan<br>Pengaturan       |                      |

### 2. Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

| <b>NO.</b> | <b>TAHAPAN<br/>PENYUSUNAN</b> | <b>MATERI MUATAN</b> |
|------------|-------------------------------|----------------------|
| 1.         | Latar Belakang                |                      |
| 2.         | Tujuan                        |                      |
| 3.         | Sumber<br>Pengaturan          |                      |
| 4.         | Landasan Hukum                |                      |
| 5.         | Jangkauan<br>Pengaturan       |                      |

### 3. Pelayanan Informasi dan Dokumen Publik

| <b>NO.</b> | <b>TAHAPAN<br/>PENYUSUNAN</b> | <b>MATERI MUATAN</b> |
|------------|-------------------------------|----------------------|
| 1.         | Latar Belakang                |                      |
| 2.         | Tujuan                        |                      |
| 3.         | Sumber<br>Pengaturan          |                      |
| 4.         | Landasan Hukum                |                      |

|    |                         |  |
|----|-------------------------|--|
| 5. | Jangkauan<br>Pengaturan |  |
|----|-------------------------|--|

4. Pembinaan, Penataan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

| <b>NO.</b> | <b>TAHAPAN<br/>PENYUSUNAN</b> | <b>MATERI MUATAN</b> |
|------------|-------------------------------|----------------------|
| 1.         | Latar Belakang                |                      |
| 2.         | Tujuan                        |                      |
| 3.         | Sumber<br>Pengaturan          |                      |
| 4.         | Landasan Hukum                |                      |
| 5.         | Jangkauan<br>Pengaturan       |                      |

5. Penyelenggaraan Sistem Drainase

| <b>NO.</b> | <b>TAHAPAN<br/>PENYUSUNAN</b> | <b>MATERI MUATAN</b> |
|------------|-------------------------------|----------------------|
| 1.         | Latar Belakang                |                      |
| 2.         | Tujuan                        |                      |
| 3.         | Sumber<br>Pengaturan          |                      |
| 4.         | Landasan Hukum                |                      |
| 5.         | Jangkauan<br>Pengaturan       |                      |

6. Ketahanan Keluarga

| <b>NO.</b> | <b>TAHAPAN<br/>PENYUSUNAN</b> | <b>MATERI MUATAN</b> |
|------------|-------------------------------|----------------------|
| 1.         | Latar Belakang                |                      |
| 2.         | Tujuan                        |                      |

|    |                         |  |
|----|-------------------------|--|
| 3. | Sumber<br>Pengaturan    |  |
| 4. | Landasan Hukum          |  |
| 5. | Jangkauan<br>Pengaturan |  |

## **BAB V P E N U T U P**

### **A. Simpulan**

Kesimpulan penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2021 Kota Bandar Lampung adalah:

- a. Permasalahan yang dihadapi pemerintahan daerah kota Bandar Lampung terkait perencanaan pembentukan peraturan daerah tahun 2021 adalah belum tersedianya dokumen akademik Propemperda 2021 yang memuat daftar rencana pembentukan perda satu tahun berjalan pada 2021 yang disepakati antara DPRD dan Walikota Bandar Lampung
- b. Pembentukan Propemperda Kota Bandar Lampung 2021 merupakan perintah UU 12/2011 dan 23/2014 untuk menentukan perencanaan dalam pembentukan perda tahun 2021.
- c. Dasar pembentukan Propemperda Kota Bandar Lampung 2021 adalah :
  1. Landasan filosofis, bahwa Propemperda merupakan instrumen dalam menjaga dan menjamin terselenggaranya perencanaan pembentukan perda Kota Bandar Lampung 2021 untuk mencapai visi Kota Bandar Lampung Sehat, Cerdas, Beriman, Berbudaya, Unggul, dan Berdaya Saing Berbasis Ekonomi Kerakyatan”
  2. Landasan sosiologis, bahwa propemperda sebagai instrumen dalam pembentukan perda dalam satu tahun merupakan kesepakatan bersama DPRD dan Walikota Bandar Lampung berdasarkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat;

3. Landasan yuridis, bahwa Propemperda dibentuk berdasarkan UU 12/2011 sebagaimana diubah dengan UU 15/2019 dan UU 23/2014.

c.1. Dari hasil penyusunan ini dapat ditentukan 6 (enam) Raperda dalam daftar komulatif Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2021 yaitu:

| NO. | JUDUL RAPERDA  | PENGUSUL   |
|-----|--|--|
| 1.  | Pengelolaan Usaha Mikro  | Bapemperda   |
| 2.  | Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu   | Bapemperda   |
| 3.  | Pelayanan Informasi dan Dokumen Publik   | Komisi 1   |
| 4.  | Pembinaan, Penataan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern                     | Komisi 2   |
| 5.  | Penyelenggaraan Sistem Drainase  | Komisi 3   |
| 6.  | Ketahanan Keluarga   | Komisi 4   |
| 7.  | Perubahan atas Perda Nomor 7 Tahun 2016 tentang Susunan Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung | BPBD dan Bagian Organisasi Setda Kota Bandar Lampung |

## B. Saran

1. Propemperda agar dapat dilaksanakan, perlu di sahkan dalam bentuk Keputusan DPRD dalam forum paripurna selama satu tahun berjalan.

2. Perlu dibentuk tenaga ahli yang mempersiapkan Naskah Akademik dan Raperda pada Tahun 2021.
3. Perlu dilakukan peningkatan pemahaman anggota DPRD terkait dengan pengajuan usul raperda inisiatif DPRD melalui pelatihan atau bimbingan teknis program pembentukan peraturan daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Andi Gadjong, Agussalim. 2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Blaustein, Albert, 1991. *On Composing Constitution. Work Paper untuk 15th Biennial Conference on the Law of the World, World Jurist Association, Barcelona, Spain.*
- Bambang Sunggono, 2003. *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- C. Mueller, Dennis. 1998, *Constitutional Democracy*, London: Oxford University Press.
- Dambi, Adam, 2003. *Ajaran Hukum Hans Kelsen Ditinjau Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia*, dalam Jurnal Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, 2009. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*. Jakarta: Depkumham.
- Friedman, Lawrence. 1958, *Social Change Through Law*, Steven and Sons Limited, London.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati. 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*. Bandung: Alumni.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 2002. *Konsep-Konsep Pembangunan Hukum dalam Pembangunan*, Alumni-Bandung.
- Mahmud Marzuki, Peter. 2006, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Pranada Media Group.
- Mahendra, AA Oka, 2006, *Mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*. Makalah disajikan pada acara Seminar Sehari Pansus DPRD Provinsi Jawa Timur Mengenai Tata Cara dan Pengelolaan Prolegda di Jakarta, pada tanggal 6 Juni 2006.
- Mertokusumo, Sudikno, 1991. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Leberty, Yogyakarta.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- MD, Mahfud. 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada Pers.
- Martosowignjo, Sri Soemantri. 1981. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali.
- Purnama, Eddy, 2007. *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap system Pemerintahan Daerah di Indonesia dan*

*Perbandingannya dengan Negara-negara Lain.* Bandung: Nusamedia.

- S. Attamini, A. Hamid, 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presdient Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*”, Disertasi UI, Jakarta.
- Simandjuntak, Marsilam. 2003. *Pandangan Negara Integralistik Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Sjarif, Amiroeddin, 1997. *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Soimin, 2009, *Pembentukan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Mamuji, Sri, 2003. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Cet-6, Jakarta.
- Sunggono, Bambang. 1997, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Visi Kepala Daerah Kota Bandar Lampung* Hi. Drs. Herman HN, dan Wakil Kepala Daerah Hi. Thobroni Harun periode 2010 – 2015.

#### **Bahan dari internet**

- <http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/149/ISI%20SKRIPSI.pdf?sequence=3>
- <http://www.ugm.ac.id/downloads/Rumusan-SNNLUGM.pdf>.
- <http://www.tempo.co/hg/hukum/2011/01/17/brk,20110117-306919.id.html>,
- <http://www.detiknews.com/read/2011/05/13/153215/1639165/10/rp-16-t-uang-negara-ludes-untuk-4000-perda-bermasalah>,
- <http://www.yudinet.com/pendidikan/pengertian-makna-pondidikan karakter/>