

**PRODUKTIVITAS PROGRAM LEGISLASI DAERAH
(Analisa Program Legislasi pada Kota Langsa
dan Kabupaten Aceh Timur di Provinsi Aceh)**

Maulana Sofansyah^{*)}
maulanasofansyah7@gmail.com

Eka N.A.M Sihombing^{*)}
Ekahombing@umsu.ac.id

Afnilla^{*)}
afnila@usu.ac.id

(Diterima 27 Mei 2025, disetujui 15 Agustus 2025)

ABSTRACT

The Regional Legislation Program (Prolegda) is a planning instrument used to develop Provincial Regulations or District/City Regulations in a planned, integrated and systematic manner. In Aceh, Prolegda is known as Provincial Qanun or District/City Qanun, which is formed by the District People's Representative Council (DPRK) as the legislative body. The formation of Prolegda is determined by the potential of the region and is regulated in Article 1 paragraph 10 of Law Number 12/2011 on the Formation of Legislation. Therefore, this study aims to find answers to the realization of Prolek Aceh Timur and Langsa City, explain the legal implications that can be caused, and measure the productivity of Prolek in the DPRK Aceh Timur and Langsa City. So this research aims to find answers to the realization of the East Aceh and Langsa City Prolek, explain the legal implications that can be caused, and measure the productivity of the Prolek in the DPRK of East Aceh and Langsa City. This research is a normative juridical legal research with qualitative data analysis method and descriptive approach. The data sources used are obtained from library research and with a statutory approach, conceptual approach and comparative approach as well as the use of secondary data, namely primary, secondary and tertiary legal materials. The first result of the research is that the regency/city legislative program must follow 5 stages, namely planning, drafting, discussing, determining, and enacting. Second, the legislative function of the DPR is very important in the welfare of the Indonesian people through the formation of quality and fair legislation. Finally, the ideal regency/city legislation program requires legislators who are sensitive to community problems, balanced planning, and strict evaluation and supervision.

Keywords: Regional Legislation Program (Prolegda), Legislation, Regulation.

^{*)} Universitas Sumatera Utara

^{*)} Universitas Sumatera Utara

^{*)} Universitas Sumatera Utara

ABSTRAK

Program Legislasi Daerah (Prolegda) adalah instrumen perencanaan yang digunakan untuk membangun Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota secara terencana, terpadu, dan sistematis. Di Aceh, Prolegda dikenal sebagai Qanun Provinsi atau Qanun Kabupaten/Kota, yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sebagai lembaga legislatif. Pembentukan Prolegda sangat ditentukan oleh potensi daerah dan diatur dalam Pasal 1 ayat 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Maka penelitian ini bertujuan untuk menemukan jawaban terhadap realisasi Prolegda Aceh Timur dan Kota Langsa, menjelaskan implikasi hukum yang dapat ditimbulkan, dan mengukur produktivitas Prolegda di DPRK Aceh Timur dan Kota Langsa. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif dengan metode analisis data kualitatif dan pendekatan deskriptif. Sumber data yang digunakan diperoleh dari telaah kepustakaan (library research) serta penggunaan data sekunder yaitu bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Hasil dari penelitian yang pertama adalah Program legislasi kabupaten/kota harus mengikuti 5 tahapan, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Kedua Fungsi legislasi DPR sangat penting dalam mensejahterakan rakyat Indonesia melalui pembentukan perundang-undangan yang berkualitas dan berkeadilan. Dan yang terakhir adalah Program legislasi Kabupaten/Kota yang ideal memerlukan legislator yang peka terhadap masalah masyarakat, perencanaan yang seimbang, dan evaluasi serta pengawasan yang ketat.

Kata kunci: Program Legislasi Daerah (Prolegda), Legislasi, Perundang-Undangan.

I. Pendahuluan

Amandemen konstitusi yang terjadi pascareformasi merupakan tonggak penting dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia karena memberikan arah baru bagi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah (Azwani, 2021). Sebelum reformasi, struktur pemerintahan Indonesia sangat sentralistik, dengan pengambilan keputusan yang terpusat di tingkat nasional tanpa mempertimbangkan kebutuhan dan karakteristik daerah. Hal ini menyebabkan ketimpangan pembangunan antarwilayah, marginalisasi daerah-daerah tertentu, dan minimnya partisipasi daerah dalam menentukan arah kebijakan yang menyentuh langsung kepentingan masyarakat lokal (A Rahman dkk., 2024). Oleh karena itu, perubahan konstitusi bertujuan untuk membongkar sistem lama yang otoriter dan membangun sistem baru yang demokratis dan desentralistik. Salah satu gagasan mendasar dari perubahan tersebut adalah penguatan otonomi daerah, yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri, sesuai dengan potensi, karakteristik, dan kebutuhan masing-masing daerah. Dalam hal ini, prinsip-

prinsip demokrasi, penghormatan terhadap keberagaman, dan efisiensi tata kelola pemerintahan menjadi landasan dalam mendesain sistem otonomi daerah di Indonesia.

Pengakuan terhadap otonomi daerah kemudian dituangkan secara eksplisit dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Abdulhalil Hi. Ibrahim dkk., 2020). Ayat (2) menegaskan bahwa pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sementara itu, ayat (6) memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuk peraturan daerah guna menyelenggarakan otonomi tersebut. Ini menunjukkan bahwa peraturan daerah bukan sekadar instrumen administratif, melainkan merupakan cerminan dari kewenangan konstitusional yang bersifat substansial dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan responsif. Dalam implementasinya, peraturan daerah menjadi pilar utama dalam pembangunan hukum di tingkat lokal, sekaligus sebagai wujud nyata dari kebijakan yang berbasis kebutuhan masyarakat setempat. Dengan demikian, posisi strategis peraturan daerah berada dalam kerangka pemenuhan hak konstitusional rakyat di daerah, serta sebagai penjabaran lebih lanjut dari norma-norma hukum yang lebih tinggi.

Secara khusus, Provinsi Aceh sebagai daerah yang memiliki kekhususan dan keistimewaan mendapatkan ruang yang lebih luas dalam menjalankan kewenangan otonomi (Hindari, 2022). Kekhususan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang memberikan wewenang kepada Pemerintah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) serta Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK) untuk membentuk Qanun, yakni bentuk peraturan daerah yang memiliki kekuatan hukum yang setara dengan peraturan daerah di wilayah lainnya. Qanun tidak hanya berfungsi sebagai produk legislasi biasa, melainkan juga merupakan instrumen untuk mewujudkan nilai-nilai lokal, norma adat, dan aspirasi masyarakat Aceh yang berakar pada sejarah, budaya, dan agama. Selanjutnya, pembentukan Qanun juga tunduk pada prosedur yang ditetapkan dalam Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, yang mengatur tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan

pengundangan. Dengan adanya pengakuan terhadap Qanun dalam sistem hukum nasional, maka hukum daerah di Aceh tidak hanya menjadi pelengkap hukum nasional, tetapi juga sebagai cerminan kedaulatan hukum lokal yang sah dan diakui secara konstitusional.

Sebagai bagian dari proses legislasi daerah, Program Legislasi Kabupaten/Kota (Prolek) menjadi instrumen perencanaan hukum yang disusun secara sistematis dan disepakati bersama oleh kepala daerah dan DPRK. Prolek menentukan prioritas rancangan qanun (Raqaan) yang akan dibahas dan disahkan dalam satu tahun anggaran. Namun, dalam praktiknya, realisasi Prolek tidak selalu berjalan sesuai rencana. Sebagai contoh, pada tahun 2021 Kota Langsa menetapkan 8 Raqaan prioritas tetapi hanya 5 yang disahkan, sedangkan Kabupaten Aceh Timur menetapkan 7 dan berhasil mengesahkan 6 Raqaan. Ketidakefisienan dalam pelaksanaan Prolek ini menimbulkan pertanyaan mendasar tentang efektivitas dan akuntabilitas lembaga legislatif daerah dalam menjalankan fungsinya. Padahal, dalam perspektif administrasi pemerintahan, setiap keputusan yang telah disepakati bersama oleh kepala daerah dan DPRK bersifat mengikat dan menimbulkan konsekuensi hukum (Umami & Ferizaldi, 2022).

Dalam kerangka negara hukum, ketidakmampuan lembaga legislatif untuk menyelesaikan program legislasi yang telah direncanakan tidak hanya mencerminkan kegagalan prosedural, tetapi juga menimbulkan implikasi terhadap prinsip kepastian hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Maka dari itu, penting untuk dikaji bagaimana seharusnya prosedur dan mekanisme pelaksanaan Prolek Kabupaten/Kota agar dapat direalisasikan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, apa konsekuensi hukum apabila lembaga legislatif tidak memenuhi kewajibannya dalam menyelesaikan Prolek, serta bagaimana pengukuran produktivitas legislasi dapat diterapkan secara objektif pada DPRK Kota Langsa dan Kabupaten Aceh Timur sebagai representasi pelaksanaan legislasi daerah di Provinsi Aceh.

II. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan deskriptif-analitis yang menelaah hukum sebagai norma melalui studi pustaka sebagai sumber utama (Ali, 2014). Pendekatan yang digunakan meliputi

pendekatan perundang-undangan untuk menelaah dasar hukum Prolek, pendekatan konseptual untuk mengkaji teori dan prinsip kepastian hukum, pendekatan perbandingan untuk membandingkan pelaksanaan Prolek di Kota Langsa dan Kabupaten Aceh Timur, serta pendekatan sosio-legal guna memahami faktor sosiologis yang memengaruhi efektivitas legislasi daerah. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan akademisi dan pejabat legislatif, sedangkan data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen dan wawancara, sementara analisis data dilakukan secara kualitatif dengan metode content analysis dan pola pikir deduktif untuk menafsirkan norma hukum dalam praktik pembentukan program legislasi kabupaten/kota (Elisabeth Nurhaini Butar-Butar, 2018).

III. Hasil dan Pembahasan

3.1. Prosedur Program Legislasi Kab/Kota Yang Sudah Direncanakan Agar Terealisasi Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Prosedur pembentukan program legislasi di tingkat kabupaten/kota merupakan bagian krusial dari sistem hukum nasional yang menekankan pada pentingnya perencanaan hukum yang sistematis dan terkoordinasi (Handraini dkk., 2024). Program Legislasi Daerah (Prolegda) sebagai instrumen utama dalam perencanaan legislasi daerah, ditetapkan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Prolegda disusun secara bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan memuat daftar prioritas rancangan peraturan daerah (Raperda) yang direncanakan dalam jangka waktu tahunan. Substansi Raperda yang masuk dalam Prolegda biasanya didasarkan atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah, dan aspirasi masyarakat (Ani Sri Rahayu, 2018). Proses perencanaan ini bertujuan agar setiap produk hukum yang dihasilkan dapat menjawab kebutuhan konkret masyarakat daerah, sekaligus konsisten dengan sistem hukum nasional.

Dalam pelaksanaannya, proses penyusunan Raperda dimulai dengan pemrakarsa, baik dari pihak eksekutif maupun legislatif, yang mengajukan

naskah akademik dan penjelasan umum. Naskah akademik disusun berdasarkan kajian empiris dan normatif, serta menjadi dasar konseptual dan teoretik dari substansi Raperda yang diajukan. Penyusunan Raperda juga melibatkan tim teknis yang terdiri dari biro hukum, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait, akademisi, serta instansi vertikal yang relevan dengan substansi pengaturan. Penyusunan tersebut diselenggarakan melalui proses harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi yang bertujuan untuk memastikan kejelasan rumusan, keterpaduan sistematika, serta tidak adanya konflik antar norma hukum. Proses ini menegaskan pentingnya kualitas formil dan materil dalam penyusunan legislasi daerah.

Pembahasan Raperda dilakukan secara bersama antara DPRD dan kepala daerah melalui mekanisme dua tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat pertama dimulai dengan penjelasan inisiator, disusul dengan pandangan fraksi, dan tanggapan dari kepala daerah. Pembicaraan tingkat kedua dilakukan dalam rapat paripurna untuk menetapkan persetujuan bersama, baik secara aklamasi maupun melalui pemungutan suara. Jika Raperda telah disetujui, maka kepala daerah menetapkannya menjadi Peraturan Daerah (Perda) dan sekretaris daerah mengundangkannya dalam Lembaran Daerah. Dalam hal kepala daerah tidak menandatangani Raperda dalam jangka waktu tertentu, Raperda tetap sah menjadi Perda dan harus segera diundangkan. Tahapan-tahapan ini menunjukkan bahwa produk hukum daerah tidak hanya harus disusun dengan cermat, tetapi juga disahkan secara sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Gokma Toni Parlindungan S dkk., 2023).

Aspek pengawasan dan evaluasi juga memegang peranan vital dalam menjamin bahwa produk legislasi daerah tidak bertentangan dengan norma hukum nasional dan kepentingan umum. Evaluasi dilakukan secara berjenjang oleh pemerintah pusat terhadap peraturan daerah provinsi, serta oleh pemerintah provinsi terhadap peraturan daerah kabupaten/kota. Evaluasi mencakup berbagai jenis Raperda, seperti Raperda tentang APBD, pajak dan retribusi daerah, serta tata ruang. Evaluasi ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa Raperda tidak menghambat pertumbuhan ekonomi daerah, mengganggu pelayanan publik, atau menimbulkan diskriminasi

sosial. Selain itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga diberikan kewenangan untuk memantau dan mengevaluasi rancangan Perda, meskipun masih terdapat perdebatan mengenai mekanisme dan koordinasinya dengan kementerian terkait.

Fasilitasi merupakan instrumen tambahan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas produk hukum daerah, terutama terhadap Raperda yang tidak termasuk dalam kategori wajib evaluasi. Fasilitasi bertujuan memberikan panduan normatif bagi pemerintah daerah dan DPRD dalam menyempurnakan substansi Raperda sebelum disahkan menjadi Perda. Namun demikian, pelaksanaan fasilitasi ini kerap menghadapi kendala teknis, terutama terkait dengan beban administratif dan keterbatasan waktu. Oleh karena itu, dalam konteks asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, perlu dilakukan pengkajian ulang terhadap efektivitas fasilitasi, agar tidak justru menjadi hambatan dalam proses legislasi. Keseluruhan proses legislasi daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, evaluasi, hingga fasilitasi, harus diarahkan untuk menghasilkan produk hukum yang tidak hanya sah secara formal, tetapi juga responsif, operasional, dan menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3.2. Implikasi Hukum Lembaga Legislatif Yang Tidak Memenuhi Kewajiban Untuk Menyelesaikan Program Legislasi Kabupaten/Kota

Legislasi merupakan proses fundamental dalam sistem pemerintahan demokratis yang mencerminkan keterkaitan antara hukum dan dinamika politik. Istilah ini mengandung makna sebagai proses pembentukan norma hukum dan sebagai produk hukum itu sendiri (Polie dkk., 2024). Dalam konteks sistem pemerintahan presidensial seperti di Indonesia, proses legislasi bukan hanya produk hukum yang dihasilkan secara normatif, tetapi juga hasil dari konfigurasi politik yang mewarnai dinamika kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Konfigurasi politik yang demokratis akan memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses legislasi, sementara konfigurasi otoriter cenderung membatasi partisipasi publik dan lebih menekankan intervensi elit penguasa. Sejarah pembentukan Program Legislasi Daerah (Prolegda) di Indonesia menjadi cerminan dari keinginan

membangun hukum yang responsif dan aspiratif terhadap kebutuhan masyarakat, dengan tetap memperhatikan asas-asas hukum seperti legalitas, keterbukaan, dan partisipasi.

Dalam ranah lokal, Program Legislasi Kabupaten/Kota disusun sebagai bagian dari upaya sistematis untuk merancang peraturan daerah yang selaras dengan kebutuhan pembangunan dan kepentingan masyarakat. DPRD kabupaten/kota memiliki kewajiban hukum untuk menyusun dan menetapkan Prolegda bersama kepala daerah yang disusun secara terencana dan prioritas. Ketika DPRD tidak menyelesaikan kewajiban legislasi ini, maka berdampak langsung pada stagnasi kebijakan daerah, lemahnya dasar hukum atas berbagai urusan publik, dan berpotensi menghambat pelayanan dasar kepada masyarakat. Hal ini menciptakan celah dalam tata kelola pemerintahan daerah, melemahkan kepercayaan publik terhadap lembaga legislatif, serta memperkuat persepsi bahwa DPRD hanya menjadi lembaga formalitas tanpa kontribusi nyata terhadap pembangunan.

Implikasi hukum dari ketidakpatuhan legislatif daerah dalam memenuhi Prolegda tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang merugikan Masyarakat (Muksiin dkk., 2021). Ketika DPRD gagal menetapkan qanun atau perda penting, maka berbagai kegiatan pemerintahan yang membutuhkan landasan hukum menjadi terganggu. Hal ini berdampak pada lambannya pembangunan, kurangnya perlindungan hukum terhadap kelompok rentan, dan ketidakefisienan dalam pengelolaan anggaran daerah. Selain itu, akuntabilitas sosial dan ekonomi menjadi lemah karena kebijakan publik yang mendesak tidak memiliki legitimasi formal. DPRD sebagai badan publik, berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, berkewajiban untuk menyampaikan informasi tentang proses legislasi kepada masyarakat agar tercipta transparansi dan pengawasan publik yang efektif.

Dalam kerangka hukum tata negara, posisi DPRD sangat strategis sebagai representasi kedaulatan rakyat di daerah. Ketidakseriusan lembaga legislatif daerah dalam melaksanakan fungsi legislasi, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah, menjadi bentuk pelanggaran konstitusional yang harus diantisipasi. Oleh karena itu, diperlukan penguatan peran Badan Legislasi Daerah (Balegda) untuk menyusun, mengawal, dan menyelesaikan Prolegda secara profesional, didukung oleh sumber daya manusia yang kompeten dan sistem pendukung legislasi yang modern dan terlembaga. DPRD tidak boleh hanya menjadi forum seremonial, tetapi harus menjalankan tanggung jawab konstitusionalnya secara utuh dengan prinsip checks and balances terhadap kepala daerah. Dalam hal ini, peran serta masyarakat sipil dan media menjadi penting sebagai elemen pengawasan eksternal yang mendorong kinerja DPRD tetap dalam koridor konstitusi dan kepentingan rakyat.

Dengan mempertimbangkan seluruh aspek tersebut, dapat disimpulkan bahwa ketidakpatuhan DPRD dalam menyelesaikan Prolegda merupakan bentuk disfungsi kelembagaan yang berimplikasi pada lemahnya pelaksanaan otonomi daerah. Oleh sebab itu, langkah konkret berupa pembenahan sistem legislasi daerah, pelibatan masyarakat, penegakan keterbukaan informasi, serta penguatan peran Balegda harus dilakukan segera guna memastikan keberhasilan pembangunan daerah dan tegaknya prinsip negara hukum yang demokratis.

3.3. Rancangan Program Legislasi Kabupaten/Kota Yang Ideal Dalam Mencapai Kepastian Hukum

Peraturan daerah dan peraturan kepala daerah merupakan instrumen kebijakan yang harus selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kepentingan umum. Sebagai alat hukum formal, peraturan daerah memberikan legitimasi kepada pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan. Partisipasi masyarakat dalam proses ini mencerminkan prinsip demokrasi yang dijamin oleh Pasal 28 UUD 1945, yang menegaskan hak berkumpul, berserikat, dan menyatakan pendapat (Fadilah & R. Zainul Mushthofa, 2023).

Demokrasi memungkinkan masyarakat untuk menentukan arah kebijakan negara, termasuk dalam menilai kebijakan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Dalam konteks ini, pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip keterbukaan dalam pembentukan program legislasi, baik di tingkat pusat maupun daerah. Keterbukaan ini mencakup transparansi

dalam rapat, akses informasi, registrasi, dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Merancang program legislasi yang ideal di tingkat kabupaten/kota memerlukan pendekatan sistematis, partisipatif, dan responsif terhadap kebutuhan lokal. Menurut Mirza Fuadi, perencanaan dalam program legislasi daerah penting untuk memastikan kesesuaian dengan undang-undang, menciptakan program yang teratur, dan menampung aspirasi masyarakat.

Pembentukan norma hukum harus melalui tahapan yang berkelanjutan untuk memenuhi aspek yuridis formal. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan bahwa pembentukan peraturan mencakup perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Setiap tahapan ini harus dilaksanakan sesuai prosedur yang ditetapkan oleh daerah melalui peraturan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan daerah.

Kota Langsa dan Kabupaten Aceh Timur, sebagai contoh, setiap tahunnya menyusun program legislasi daerah (prolegda) melalui jalur eksekutif dan legislatif. Jalur eksekutif dimulai dari Satuan Kerja Pemerintah Kabupaten (SKPK) yang menyusun pra-rancangan qanun berdasarkan bidang tugasnya, disertai dengan naskah akademik dan melibatkan partisipasi masyarakat.

Data menunjukkan bahwa jumlah rancangan qanun yang diusulkan dan disahkan bervariasi setiap tahun. Misalnya, pada tahun 2024, Kabupaten Aceh Timur mengusulkan 5 rancangan qanun dan mengesahkan 4 di antaranya, yang mencakup kawasan tanpa rokok, pemberian insentif investasi, perubahan struktur perangkat daerah, dan perlindungan hak penyandang disabilitas.

Tahap perencanaan merupakan langkah awal dalam menyusun program legislasi. Baik eksekutif maupun legislatif memiliki kewenangan untuk menyusun pra-rancangan qanun. SKPK sebagai sektor utama merumuskan kebijakan berdasarkan kajian sebelumnya. Alasan perlunya perencanaan meliputi memberikan gambaran objektif tentang permasalahan, menentukan skala prioritas, menyelenggarakan sinergi antar lembaga,

mempercepat proses pembentukan peraturan, dan menjadi sarana pengendali kegiatan legislasi.

Namun, dalam praktiknya, terdapat permasalahan di mana beberapa rancangan qanun yang telah masuk dalam prolegda tidak dapat diselesaikan pembahasannya hingga akhir tahun. Misalnya, pada tahun 2019, Kabupaten Aceh Timur menetapkan 10 rancangan qanun, namun hanya 9 yang disahkan. Meskipun telah ditetapkan batasan waktu selama 7 hari bagi SKPK untuk memberikan tanggapan terhadap pra-rancangan qanun, kenyataannya batasan waktu ini sering tidak dipatuhi.

Pembentukan prolegda seharusnya didasarkan pada skala prioritas yang ditetapkan dalam batas waktu setahun. Namun, praktik menunjukkan bahwa penyusunan prolegda tidak selalu sejalan dengan prioritas pembangunan yang telah ditentukan. Legislator juga menghadapi kesulitan dalam menerjemahkan permasalahan masyarakat menjadi kebijakan hukum yang efektif.

Mirza Fuadi dan Alyandra Jaya mengemukakan bahwa ketidaksesuaian antara legislatif dan eksekutif menjadi salah satu penyebab prolegda tidak dapat diselesaikan tepat waktu. Beberapa rancangan qanun yang tidak selesai pembahasannya pada tahun berjalan sering kali dibahas dan disahkan pada tahun berikutnya.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyesuaian konsep, substansi, dan rumusan suatu rancangan peraturan agar selaras dengan peraturan yang telah ada dan rancangan lain yang sedang dipersiapkan. Proses ini mencakup pembulatan, yaitu integrasi semua unsur menjadi kesatuan yang utuh, dan pemantapan, yaitu evaluasi dari segi filosofis, yuridis, dan sosiologis untuk memastikan peraturan yang kuat dan stabil.

Tujuan harmonisasi adalah menghasilkan produk hukum yang handal dan menjadi bagian dari sistem hukum nasional yang memenuhi ciri-ciri seperti menaati hierarki peraturan, saling keterkaitan antar peraturan, tidak bertentangan satu sama lain, dapat diuji secara yudisial, dan menjamin proses pembentukan yang taat asas demi kepastian hukum.

Harmonisasi materi muatan mencakup penyesuaian dengan Pancasila sebagai cita hukum, UUD 1945 sebagai hukum dasar negara, asas pembentukan dan materi muatan peraturan, serta keselarasan horizontal agar tidak terjadi tumpang tindih atau kontradiksi yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Selain itu, harmonisasi juga mempertimbangkan konvensi atau perjanjian internasional yang telah diratifikasi dan kebijakan sektor terkait (Herdanawati, 2024).

Endang Sumiarni berpendapat bahwa sinkronisasi peraturan perundang-undangan secara vertikal penting untuk memastikan kesesuaian antara peraturan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah. Peter Mahmud Marzuki menambahkan bahwa asas *lex superior derogat legi inferiori* menegaskan bahwa peraturan yang lebih rendah harus disisihkan jika bertentangan dengan yang lebih tinggi.

Pemerintahan yang baik (*good governance*) memerlukan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan legitimate, sehingga negara dan pemerintahan dapat berdaya guna, bersih, dan bertanggung jawab serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan mendorong akuntabilitas terhadap kinerja pemerintahan.

Pasal 71 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa sistem akuntabilitas dilaksanakan dengan kewajiban daerah untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah, laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, dan menginformasikan laporan tersebut kepada masyarakat. Dengan sistem ini, akuntabilitas lebih terukur dan tidak hanya dilihat dari sudut pandang politis semata.

Prolegda perlu dirancang agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menghindari tumpang tindih dengan peraturan daerah lainnya. Hal ini menuntut proses legal drafting yang memadai, termasuk penyusunan naskah akademik dan kajian mendalam.

Alyandra Jaya menekankan bahwa prolegda yang efektif seharusnya tidak bertentangan dengan aturan lain dan sebelum pengesahan harus melalui harmonisasi untuk menghindari pluralisme hukum.

Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur kebijakan lokal yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini mencakup pembentukan peraturan daerah yang mencerminkan aspirasi serta kebutuhan masyarakat di wilayah tersebut. UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa pemerintah daerah memiliki hak untuk menyusun peraturan berdasarkan kondisi spesifik tiap daerah, sehingga menghasilkan kebijakan yang tepat sasaran.

Di Aceh, ketentuan pembentukan program legislasi daerah diatur dalam Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Pasal 4 qanun tersebut menyatakan bahwa Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten/Kota dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pengaturan hal yang berkaitan dengan kondisi khusus daerah, serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Qanun dilakukan secara terencana dalam suatu program legislasi, yaitu Prolega untuk provinsi dan Prolek untuk kabupaten/kota. Baik pemerintah daerah maupun legislatif harus berpedoman pada Prolega/Prolek dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi ini mendorong komunikasi publik dalam meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah dan keterbukaan informasi.

IV. Kesimpulan dan Saran

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian, dapat disimpulkan bahwa program legislasi daerah di tingkat kabupaten/kota yang ideal untuk mencapai kepastian hukum harus disusun dengan mengikuti tahapan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yakni melalui proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Tahapan tersebut merupakan prasyarat hukum yang wajib dipenuhi agar produk hukum yang dihasilkan memiliki legitimasi dan daya ikat yang sah. Fungsi legislasi yang dijalankan oleh lembaga perwakilan rakyat, dalam hal ini DPRD/DPRK, menjadi tolak ukur utama dalam menilai kinerja legislatif secara publik. Legislator harus memiliki sensitivitas terhadap permasalahan masyarakat, mampu menerjemahkannya dalam bentuk

regulasi yang efektif, serta menjaga kesinambungan antara proleg yang dirancang dengan kapasitas eksekutif-legislatif. Ketidaksinkronan dalam tahapan legislasi maupun lemahnya koordinasi antar unsur pembentuk hukum berimplikasi langsung pada rendahnya kualitas produk hukum serta menghambat realisasi aspirasi publik.

4.2. Saran

Disarankan agar penyusunan program legislasi kabupaten/kota mengedepankan partisipasi para ahli melalui penyusunan naskah akademik dan pelibatan akademisi, perancang peraturan, serta peneliti. Diperlukan pula reformasi kelembagaan yang menyentuh aspek struktural, proses, hingga budaya kerja di lembaga legislatif. Hal ini meliputi peningkatan kapasitas anggota dewan, penguatan sistem pengawasan, serta pelibatan masyarakat secara transparan dan akuntabel. Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) juga diharapkan menjalankan fungsi pengawasan terhadap DPRD/DPRK secara efektif agar program legislasi yang telah direncanakan dapat direalisasikan secara substantif dan tepat waktu. Sinergi yang kuat antara legislatif dan eksekutif dalam pembentukan legislasi menjadi syarat mutlak untuk menjamin adanya kepastian hukum, sekaligus menjadikan peraturan daerah sebagai instrumen efektif dalam menjawab ebutuhan hukum masyarakat secara adil dan demokratis.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Ali, Z. (2014). *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika.
- Ani Sri Rahayu. (2018). *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*. Sinar Grafika.
- Elisabeth Nurhaini Butar-Butar. (2018). *Metode Penelitian Hukum, Langkah-Langkah untuk Menemukan Kebenaran dalam Ilmu Hukum*. PT. Refika Aditama.

B. Jurnal

- A Rahman, D., Bin Abubakar, M., Rizwan, M., Muntasir, M., & Hidayat, B. (2024). Otonomi Daerah Khusus Aceh: Jembatan menuju Rekonsiliasi atau Sumber Ketegangan Baru. *Jurnal Pemerintahan dan Politik*, 9(3), 183–194. <https://doi.org/10.36982/jpg.v9i3.4459>

- Abdulhalil Hi. Ibrahim, Bakri La Suhu, Rifjal Tifandy, & Marno Wance. (2020). Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) Di Wilayah Provinsi Maluku Utara. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 19(1).
- Azwani, A. (2021). Kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap. MPR) Sebelum Dan Setelah Amandemen UUD 1945. *Widya Kerta: Jurnal Hukum Agama Hindu*, 4(1), 72–89. <https://doi.org/10.53977/wk.v4i1.318>
- Fadilah, S. & R. Zainul Mushthofa. (2023). Pasang Surut Otonomi Daerah dalam Kerangka NKRI. *JOSH: Journal of Sharia*, 2(02), 141–153. <https://doi.org/10.55352/josh.v2i2.538>
- Gokma Toni Parlindungan S, Sri Agustini, Andri Arika, & Sari Ramadayanti. (2023). Tinjauan Yuridis Integrasi Nilai-Nilai Hukum Konstitusi Dan Adat Minangkabau Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Di Sumatera Barat. *Journal Of Global Legal Review*, 1(1).
- Handraini, H., Frinald, A., & Putri, N. E. (2024). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Danaperimbangan Terhadap Kemandirian Keuangan Pemerintahan Daerah Di Kab. Pasaman Barat. *Jurnal Professional*, 11(2).
- Herdanaweswari, I. (2024). Desentralisasi Asimetris Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Pada Daerah Otonomi Khusus Papua. *JURNAL YUSTIKA: MEDIA HUKUM DAN KEADILAN*, 27(01), 1–23. <https://doi.org/10.24123/yustika.v27i01.6198>
- Hindari, F. (2022). Keberadaan Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh dalam Rangka Pertumbuhan Ekonomi Masyarakat di Aceh. *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi*, 22(3), 2024. <https://doi.org/10.33087/jiubj.v22i3.2264>
- Muksiin, D., Robo, S., Pawane, A. R., & Pora, S. (2021). Motif Politik Rencana Pemekaran Daerah Otonomi Baru di Tanah Papua. *JlIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 6(2), 270–281. <https://doi.org/10.14710/jljp.v6i2.11817>
- Polie, R. J., Kadir, Y., & Amu, R. W. (2024). Analisis Hukum Administrasi Negara Terhadap Pelaksanaan Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *At-Tanwir Law Review*, 4(2).
- Umami, W., & Ferizaldi, F. (2022). Urgensi Kebijakan Pemekaran Daerah Otonom Baru Aceh Malaka. *ASIA-PACIFIC JOURNAL OF PUBLIC POLICY*, 8(1), 1–15. <https://doi.org/10.52137/apjpp.v8i1.72>