

2023



NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN MERANGIN TENTANG

INOVASI DAERAH

Pemerintah Daerah Inovatif adalah Pemerintah Daerah yang menyelenggarakan segala bentuk inovasi daerah baik dalam bentuk inovasi tata kelola pemerintahan daerah, inovasi pelayanan publik dan inovasi daerah lainnya sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah

**BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
KABUPATEN MERANGIN
JI. JENDRAL SUDIRMAN NO. 4 KABUPATEN BANGKO MERANGIN**

Kata Pengantar

Puji syukur kepada Allah SWT kami panjatkan atas selesainya penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah pada waktunya. Rasa terima kasih dan apresiasi yang tak terkira kami sampaikan kepada para Tenaga Ahli, Narasumber, para Pemangku Kepentingan, dan semua anggota tim yang terlibat baik secara langsung maupun yang tidak langsung dalam penyusunan Naskah Akademik tentang Inovasi Daerah ini. Karena sangat kami sadari, bahwa tanpa bantuan dan dukungan dari para pihak terkait, hasil yang kami sampaikan tidak akan maksimal.

Naskah Akademik ini memuat tentang telaah dan kajian tentang apa yang mendasari pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah, kajian hukum tentang peraturan Perundang-undangan yang mendasari pembentukannya, kajian Teori serta praktik empiris yang terjadi di masyarakat, kajian landasan filosofis, sosiologis, serta yuridis, serta materi muatan serta ruang lingkup dari Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah.

Harapan kami, agar kajian ini dapat menjadi bahan pertimbangan yang objektif, ilmiah dan rasional dalam menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah. Selain itu, kami menyadari bahwa Naskah Akademik ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu masukan beberapa kritik dan saran yang membangun senantiasa akan kami terima dengan senang hati demi kesempurnaan Naskah Akademik ini dan perbaikan di kemudian hari. Kiranya Naskah Akademik ini dapat memenuhi harapan seluruh elemen-elemen Pemerintah Kabupaten Merangin dan bermanfaat untuk dapat digunakan sebagai masukan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Merangin.

Bangko, Maret 2023

Tim Penyusun

Daftar Isi

Kata Pengantar	i
Daftar Isi.....	ii
BAB I	
PENDAHULUAN.....	4
A. Latar Belakang	4
B. Identifikasi Masalah	10
C. Tujuan dan Kegunaan.....	10
D. Metode.....	11
BAB II	
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	13
A. Kajian Teoritis.....	13
1. Konsepsi Inovasi Pelayanan Publik.....	13
2. Karakteristik Inovasi	15
3. Faktor Penunjang Serta Manfaat Inovasi	19
4. Inovasi daerah.....	19
B. Kajian terhadap Asas dan Prinsip yang Digunakan Dalam Perumusan Norma	20
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan serta Implikasi Terhadap Kehidupan Masyarakat	29
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Inovasi Daerah yang akan diatur	38
BAB III	
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	41
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	46
B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Sarolangon Bangko dan Daerah Tingkat II Tanjung Jabung dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah.....	Error! Bookmark not defined.
C. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	
	48

D. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	49
E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Ciptakerja	50
F. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2018 Tentang Inovasi Daerah.....	52
G. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 104 Tahun 2018 tentang Penilaian dan Pemberian Penghargaan dan/atau Insentif Inovasi Daerah	54
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG INOVASI DAERAH	55
A. Landasan Filosofis.....	56
B. Landasan Sosiologis	60
C. Landasan Yuridis.....	61
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH	64
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Ranperda	64
B. Ruang Lingkup Materi Muatan Ranperda tentang Inovasi Daerah	64
BAB VI PENUTUP.....	70
A. Simpulan.....	70
B. Saran.....	71
DAFTAR PUSTAKA.....	72

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah merupakan tugas yang harus dilaksanakan oleh Perangkat Pemerintah Daerah dalam rangka untuk kemajuan daerah. Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹

Saat ini sistem pemerintahan sudah berubah dari sentralisasi kepada desentralisasi, artinya dari semuanya diatur oleh pemerintah pusat dan saat ini bidang-bidang tertentu diserahkan kepada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri sesuai dengan kondisi dan keadaan daerah yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, yaitu: “Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”²

Prinsip otonomi daerah yang dikembangkan berdasarkan UU No.23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir telah diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, adalah lebih diarahkan terhadap terwujudnya pemerintahan yang demokratis, terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik, mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat dan kemandirian perkembangan dan pembangunan daerah serta terwujudnya keserasian antara pemerintah pusat dan daerah.³

Pelaksanaan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat yang berkeadilan merupakan penampilan dari pemerintahan yang memprioritaskan kepentingan masyarakat. Dalam melaksanakan otonomi daerah, pemerintah perlu memfungsikan seluruh sektor (sumber daya manusia, sumber daya alam dan sektor-sektor lain yang mampu memberi sumbangsih terhadap jalannya otonomi daerah), hal ini perlu dijadikan sebagai fokus perhatian pemerintah dalam rangka peningkatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat secara terus menerus dan berkesinambungan untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat apapun dan bagaimanapun susunan maupun bentuk pemerintahan daerah yang otonom, sangat diprioritaskan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, sebab pelayanan merupakan parameter bagi efisiensi dan efektifitas sistem dan manajemen sebuah pemerintahan otonom.⁴

Dalam sektor publik, inovasi dan kebijakan merupakan dua istilah yang saling melengkapi satu sama lain. Inovasi hadir sebagai sebuah produk yang baru dan sifatnya yang menggantikan cara yang lama. Demikian pula sifat dari kebijakan yang hadir untuk mengganti kebijakan yang lama. Ini artinya bahwa setiap kebijakan, secara isi pada prinsipnya harus memuat inovasi baru. Kebijakan yang tidak memuat sesuatu yang baru atau menggantikan yang lama hanya akan menjadi kebijakan yang tidak fungsional.

¹ M. Arif Nasution dkk, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), h.53

² Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (Hasil Amandemen)

³ M. Arif Nasution dkk, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), h.53

⁴ M. Dijono, dkk, *Membangun Indonesia Dari Daerah*, (Yogyakarta: Kanisius Yogyakarta, 2006), h. 50

Menurut Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo pada Malam Penghargaan *Innovative Government Award* (IGA) Tahun 2018, bahwa Pemerintah mendorong setiap daerah untuk melakukan inovasi. Karena kunci dalam meningkatkan daya saing daerah adalah jika semua daerah bergerak melakukan inovasi di daerahnya masing-masing.⁵ Tjahjo beranggapan bahwa Visi inovasi daerah ke depan harus dapat mewarnai gerakan pembangunan dengan Filosofi inovasi. “Filosofi ini yaitu yang dapat memangkas biaya (*cut off cost of the money*), memangkas jalur birokrasi yang panjang (*cut off bureaucratic path*) dan memangkas waktu yang panjang (*cut off the time*),” tambah Tjahjo. “Filosofi inovasi tersebut akan membuat daerah menjadi *Smart city* dan *Smart Regional* sebagai cikal bakal Pemerintah Indonesia yang *Smart Government*,” lanjutnya.

Selanjutnya dalam era kekinian, inovasi merupakan sebuah istilah dan konsep yang banyak diperbincangkan akhir-akhir ini. Inovasi semakin dipercaya oleh banyak pihak sebagai pengungkit dan kunci untuk memperoleh manfaat-manfaat positif dalam lingkup yang luas, mulai dari individu, komunitas, organisasi, masyarakat, dan negara. Inovasi di bidang administrasi negara pada hakikatnya merupakan pengembangan dari *best practices* atau penerapan pada bidang kelembagaan, sumber daya aparatur, tata pemerintahan, serta pelayanan publik untuk menciptakan atau memperbaiki sistem sehingga mampu memberikan nilai tambah. Inovasi diperlukan untuk mempercepat modernisasi atau reformasi administrasi negara yang efektif, responsif dan akuntabel.

Namun dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik, inovasi sering bersinggungan dengan penyimpangan, diskresi, keberanian melakukan spekulasi sehingga inovasi dan pelanggaran memiliki jarak yang sangat tipis. Jika berhasil, berbagai penyimpangan tersebut kemudian mendapat label sebagai inovasi, akan tetapi jika gagal akan mendapat stigma sebagai penyimpangan prosedur, penyalahgunaan kewenangan, pelanggaran, dan lainnya yang sering menjadi objek pemeriksaan lembaga audit atau bahkan lembaga penegak hukum. Dengan problematika yang demikian, sebenarnya pemerintah perlu memberikan perlindungan bagi penyelenggara pemerintahan daerah yang inovatif agar tidak mudah menjadi target ‘kriminalisasi’. Salah satu bentu perlindungan hukum tersebut dengan disusunnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Inovasi Daerah.

Dinamika pembangunan kekinian yang semakin kompetitif di semua sektor belakangan menuntut akselerasi yang lebih cepat dan rigid dari era-era sebelum nya. Kondisi ini merupakan konsekuensi logis dari makna substansial atas pembangunan itu sendiri yakni “perubahan ke arah yang lebih baik”. Oleh karenanya, tantangan dan tuntutan pembangunan tidak pernah bergerak mundur. Pada posisi inilah inovasi menjadi sebuah tuntutan yang tidak boleh tidak direspon oleh lini-lini pemerintahan mulai dari Pusat sampai ke Daerah. Dalam hal ini pemerintah Daerah sebagai garda terdepan dalam penyelenggaraan urusan publik tentu saja menjadi yang paling dituntut.

⁵ <https://www.suaramerdeka.com/news/baca/151563/mendagri-tujuan-inovasi-daerah-adalah-meningkatkan-daya-saing-daerah>

Anugerah geografis daerah dengan kondisi yang sangat beragam berikut dengan aspek sosial dan budaya yang mendiaminya memerlukan sentuhan yang spesifik pada masing masing daerah. Situasi ini tentu saja harus dikelola dengan yang pendekatan adaptatif terhadap kondisi dan kebutuhan lokal. Pada posisi ini lah para pemimpin di tingkat lokal secara kolaboratif bersama dengan masyarakat mengembangkan kapasitas dan kewenangan dalam mengidentifikasi problem-promlem kelokalan mereka untuk kemudian mampu merumuskan *problem solving* yang relevan dan seinovatif mungkin sesuai dengan konteks daerahnya sehingga tatakelola urusan publik “membumi”, sejalan dengan *public affairs*. Ini lah yang sejatinya menjadi esensi dari pemutakhiran otonomi daerah dan desentralisasi pasca reformasi.

Sejumlah pandangan yang kuat dan relevan tentang desentralisasi pernah dikemukakan oleh Winkler (2005), Ribot (2002) telah dikutipkan oleh Hutagalung dan Hermawan (2018:1-2)⁶. Winkler (2005) mengemukakan bahwa peningkatan kualitas pelayanan, meningkatkan efektivitas pemerintahan, efisiensi pelayanan publik, dan mendorong kepemilikan lokal merupakan motivasi negara untuk melaksanakan desentralisasi. Demikian juga Ribot (2002) yang menegaskan bahwa desentralisasi dimaksudkan agar dapat menyediakan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi setempat, mengakomodasi perbedaan sosial, ekonomi dan lingkungan, serta meningkatkan pemerataan dalam penggunaan sumber daya publik.

Kajian inovasi dikembangkan seiring dengan upaya menjaga dan bahkan mengembangkan kemampuan bersaing (*competitive advantage*) sebuah organisasi. Kemampuan ini dianggap penting untuk menjaga kelangsungan hidup organisasi (Muluk, 2008: 37)⁷. Dalam konteks yang lebih luas dan tegas bisa dikatakan bahwa pemerintah daerah sebagai organisasi tatakelola pemerintahan yang menyelenggarakan urusan publik tidak punya pilihan selain bersepakat dengan konsep inovasi untuk membangun daya saing daerah sehingga mampu memunculkan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitifnya. Lebih lanjut Muluk (*Ibid*) menegaskan bahwa situasi organisasi yang hidup dengan mengandalkan semata *comparative advantage* dan pada saat yang sama situasi kompetisi kurang tampak maka konsep inovasi kurang berkembang dengan baik.

Berdasarkan parameter global, posisi Indoensia masih sangat jauh tertinggal dalam hal kemampuan melakukan inovasi. Data terakhir pada tahun 2019 yang di-publish oleh *World Intellectual Property Organization* (WIPO)⁸ terkait *Global Inovation Index* (GII) menunjukkan bahwa Indonesia masih betah menduduki ranking ke-85 dari 129 negara, persis seperti tahun sebelumnya. Jika dibandingkan dengan jiran terdekat kita Singapura dan Malaysia. Singapura peringkat ke 8 meskipun turun tiga poin dari tahun sebelumnya yakni peringkat 5 dikarenakan penyusutan anggaran riset mereka sebagai dampak dari krisis ekonomi. Sedangkan Malaysia yang menduduki peringkat ke-35 meskipun sama-sama tidak membaik posisinya dari tahun sebelumnya. Meskipun ini adalah index global, pemerintah daerah tidak bisa abai karena notabene ikut menjadi penyumbang atas peringkat tersebut. Dengan demikian pemerintah

⁶ Hutagalung, Simon Sumanjoyo dan Hermawa, Dedy (2018). Membangun Inovasi Pemerintah Daerah. Yogyakarta: Deepublish hal 1-2

⁷ Muluk, Khairul. 2008. *Knowledge Management: Kunci Sukses Inovasi Pemerintahan Daerah*. Malang. Bayu Media Publishing. Malang

⁸ https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2019.pdf

daerah harus senantiasa melakukan inovasi atau pembaharuan dalam rangka meningkatkan penyelenggaraan pemerintah daerah. Inovasi daerah adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, khususnya perbaikan kualitas pelayanan.

Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Inovasi Daerah disebutkan bahwa, Inovasi Daerah pada hakikatnya ditujukan untuk mendukung peningkatan kinerja Pemerintah Daerah dan Pelayanan Publik secara optimal dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sasaran Inovasi Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan Pelayanan Publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing Daerah. Sejalan dengan itu, usulan Inovasi Daerah, melainkan dibuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk mengusulkan Inovasi Daerah.⁹

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Inovasi Daerah menyebutkan bahwa, Inovasi Daerah diselenggarakan berdasarkan prinsip:

- a. Peningkatan efisiensi;
- b. Perbaikan efektivitas;
- c. Perbaikan kualitas pelayanan;
- d. Tidak menimbulkan konflik kepentingan;
- e. Berorientasi kepada kepentingan umum;
- f. Dilakukan secara terbuka;
- g. Memenuhi nilai kepatutan;
- h. Dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan sendiri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Inovasi Daerah, perlu dilihat penerapannya pada Kantor Perpustakaan Dan Kearsipan khususnya di bidang pelayanan kepada masyarakat, apakah ada usaha untuk melakukan perbaikan atau pembaharuan sistem pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, agar masyarakat merasa puas dalam mendapatkan haknya untuk berurusan di Kantor Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Merangin.

Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Inovasi Daerah disebutkan bahwa, “Inovasi Pelayanan Publik merupakan inovasi dalam penyediaan pelayanan kepada masyarakat yang meliputi proses pemberian pelayanan barang/jasa publik dan inovasi jenis dan bentuk barang/jasa publik”. Sedangkan kriteria inovasi daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 6, dapat memberi manfaat bagi daerah dan/atau masyarakat, dan tidak mengakibatkan pembebanan dan/atau pembatasan pada masyarakat yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia telah menghasilkan capaian yang berbeda antar daerah. Beberapa daerah berhasil mengembangkan inovasi dalam manajemen pelayanan publik dengan menetapkan manajemen pelayanan yang partisipatif serta mengadopsi pengembangan metodologi pelayanan. Pelaksanaan otonomi daerah memberikan peluang yang seluas-luasnya dalam praktik penyelenggaraan pelayanan di daerah, sehingga setiap daerah

⁹ Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Inovasi Daerah

¹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Inovasi Daerah

memiliki kesempatan yang sama untuk berkreasi dan berinovasi dalam mewujudkan daya saing daerah yang lebih tinggi. Upaya peningkatan kemandirian daerah berimplikasi pada pelaksanaan pelayanan dan peningkatan kualitas hidup masyarakat ke arah yang lebih baik, maka pemerintah daerah dituntut untuk lebih profesional dalam melakukan pengelolaan terhadap seluruh sumber daya yang dimilikinya, untuk itu perlu merancang suatu strategi inovasi daerah guna mendukung pembangunan daerahnya dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan.

Dalam pasal 386 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan inovasi. Inovasi daerah yang dimaksudkan adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Majunya suatu bangsa sangat ditentukan oleh inovasi yang dilakukan bangsa tersebut. Sebagaimana pidato Presiden Joko Widodo dalam Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2019 bahwa “Kita butuh inovasi-inovasi disruptif yang membalik ketidak-mungkinan menjadi peluang. Mengubah yang tidak berharga menjadi bernilai untuk rakyat dan bangsa. Indonesia tidak takut terhadap persaingan. Kita hadapi persaingan dengan kreativitas, inovasi dan kecepatan.” Untuk itu maka diperlukan adanya perlindungan terhadap kegiatan yang bersifat kreatif dan inovatif yang dilakukan di daerah dalam memajukan daerahnya, untuk mendukung kemajuan Bangsa Indonesia.

Inovasi daerah bertujuan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Agar tujuan tersebut tercapai, maka sasaran inovasi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Inovasi daerah diselenggarakan berdasarkan prinsip peningkatan efisiensi, perbaikan efektivitas, perbaikan kualitas pelayanan, tidak menimbulkan konflik kepentingan, berorientasi kepada kepentingan umum, dilakukan secara terbuka, memenuhi nilai kepatutan dan dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan sendiri.

Permasalahan inovasi daerah yang dihadapi Balitbang Kab. Merangin yaitu masih minimnya jumlah inovasi yang diusulkan oleh Perangkat Daerah. Selain itu, masih minimnya respon dari Perangkat Daerah dalam berinovasi. Setelah dilihat dilapangan dapat disimpulkan adanya Faktor Penghambat dalam minimnya inovasi di kabupaten merangin yaitu masih kurangnya respon dari perangkat daerah dalam berinovasi. Selain faktor pembahambat ada faktor pendorongnya yaitu dengan kondisi saat ini, indeks inovasi menjadi salah satu indicator dalam pemberian insentif ke pemerintah daerah. Semakin tinggi Indeks Inovasi maka Daerah tersebut semakin berpeluang mendapatkan bantuan anggaran dari pusat melalui DID, sehingga permasalahan tersebut dapat diatasi dengan diterbitkannya Peraturan daerah tentang Inovasi Daerah sehingga Inovasi Daerah di Pemerintah Kabupaten Merangin mempunyai dasar hukum dan arah yang lebih jelas dan fokus. Dengan adanya perda tentang Inovasi Daerah, para pelaku inovasi mempunyai dasar hukum dan arah yang lebih jelas. Dengan adanya peraturan daerah tentang inovasi tersebut harapannya dapat meningkatkan jumlah inovasi yang ada di Pemerintah Kabupaten Merangin.

Guna mewujudkan keunggulan yang kompetitif dan daya saing daerah yang lebih tinggi, beberapa perangkat daerah sudah melaksanakan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Merangin, namun inovasi yang dilakukan belum terkoordinir sehingga kondisi tersebut belum bisa mengangkat daya saing daerah yang lebih signifikan. Beberapa inovasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan dalam pelayanan masyarakat di Kabupaten Merangin sudah berjalan, seperti Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah dengan inovasi Balitbang Coffee Corner merupakan kegiatan pemberian penghargaan kepada para pelaku inovasi, diselenggarakan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Kabupaten Merangin. Kegiatan tersebut dilaksanakan setiap tahun. Dengan adanya kegiatan tersebut, para pelaku inovasi. Sebelum adanya inovasi ini, tidak ada kegiatan yang memberikan penghargaan kepada para pelaku inovasi. Setelah adanya inovasi, pemerintah kabupaten mempunyai kegiatan untuk memberikan penghargaan kepada pelaku inovasi. Selain itu ada juga beberapa inovasi yang sudah ada dan berjalan seperti Innovation Hub, Merupakan sebuah inovasi dalam memfasilitasi atau penghubung inovasi daerah di Pemerintah Kabupaten Merangin. Selain itu, inovasi tersebut juga merupakan inovasi dalam penyimpanan data-data inovasi daerah. Sebelum adanya inovasi ini, data-data inovasi tersimpan hanya dalam bentuk hard file. Setelah adanya inovasi ini, semua data inovasi daerah berbentuk soft file yang dapat diakses kapanpun dan dimanapun. Silappak, Aplikasi Si Lappak merupakan aplikasi yang dikembangkan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Merangin untuk mengelola LPPK (Laporan Perkembangan Pelaksanaan Kegiatan) secara online. Melalui aplikasi tersebut lebih mudahkan dalam mengelola LPPK. Pojok Akuntansi, Inovasi ini merupakan pengingkatan kualitas penyusunan laporan keuangan dengan menggunakan sarana Help-Desk Pojok Akuntansi. Melalui inovasi ini diharapkan terlaksanya pembinaan dan pendampingan Teknik akuntansi bagi seluruh SKPD. Dampak dengan adanya inovasi ini yaitu peningkatan cakupan sasaran dan rekuensi pembinaan, pada tahun 2017 meraih opini WTP atas LKPD 2016, dapat dipertahankan hingga LKPD 2018, dan efisiensi anggaran bimbingan Teknis Akuntansi sebanyak 50%. Pojok Akuntansi diusulkan oleh BPKAD Kabupaten Merangin. Di dinas kesehatan pun ada inovasi Inovasi Posyandu Remaja Puskesmas Tambang Emas. Ada beberapa hal yang menjadi tujuan dari inovasi Posyandu Remaja oleh Puskesmas Tambang Emas, yaitu sebagai wadah/pos pelayanan Kesehatan remaja untuk menambah pengetahuan tentang Kesehatan untuk para remaja. Sebelum adanya inovasi ini, tidak ada wadah/pos pelayanan Kesehatan remaja, dan setelah adanya inovasi ini, adanya wadah/pos pelayanan Kesehatan Remaja sehingga dapat meningkatkan Kesehatan dan kebugaran para remaja. Semua Inovasi yang sudah diterapkan diperlukan evaluasi untuk mendorong terjadinya pengembangan inovasi, maka perlu pengaturan.

Dengan adanya pengaturan kebijakan inovasi diharapkan inovasi dapat dilaksanakan secara terencana, terpadu, terintegrasi dan terkoordinasi secara optimal guna meningkatkan pelayana publik di daerah serta peningkatan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan.

Berdasarkan uraian di atas, dalam rangka menyusun dasar hukum bagi kebijakan inovasi di daerah perlu dilakukan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Inovasi Daerah. Naskah Akademik dimaksudkan untuk merumuskan konsepsi, gagasan

dan pemikiran yang diperlukan sebagai landasan pertimbangan dalam menyusun materi produk hukum peraturan perundang-undangan dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Merangin Tentang Inovasi Daerah, serta menjadi referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam melaksanakan Inovasi Daerah di Kabupaten Merangin dan bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa perlu disusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah ?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan

Berdasarkan pasal 1 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undangan dinyatakan “Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu permasalahan tertentu yang dapat dipertanggung-jawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”. Dari uraian pasal tersebut, maka dapat kita telaah tujuan dan kegunaan Naskah Akademik.

Tujuannya merupakan gambaran sasaran utama dibuatnya Naskah Akademik peraturan perundang-undangan, yakni sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang memberikan arah, dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusun rancangan peraturan perundang-undangan.

Sementara kegunaannya memuat pernyataan tentang mandat disusunnya Naskah Akademik tersebut, selain sebagai bahan masukan bagi pembuat Rancangan Peraturan Perundang-Undangan juga dapat berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Tujuan dan kegunaan Naskah Akademik di atas merupakan tujuan dan kegunaan yang sifatnya umum. Adapun tujuan dan kegunaan Naskah Akademik juga memiliki kekhususan yaitu berhubungan dengan materi atau muatan yang akan diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam Naskah Akademik ini penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah memiliki tujuan dan kegunaan.

Tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk merumuskan:

1. Permasalahan yang dihadapi dalam Inovasi Daerah serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Urgensi dilakukannya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah.
3. Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah.
4. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah.

Sementara itu kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah sekaligus sebagai bahan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah.

D. Metode

Metode penelitian yang digunakan dalam rancangan Naskah Akademik ini adalah *social-legal research*. Dimana hukum yang baik adalah yang berasal dari masyarakat yang menggambarkan secara faktual kenyataan yang ada sehingga dapat berfungsi secara efektif. Oleh karena itu dalam penelitian *social-legal* Naskah Akademik ini digunakan beberapa tahap/proses yang secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Tahap konseptualisasi

Pada tahap ini penyusun melakukan konseptualisasi berkaitan dengan Naskah Akademik yang akan disusun, melakukan penyelarasan antara konsep dan fakta yang terjadi guna menyelesaikan masalah yang ada.

2. Tahap pencarian data

Pada tahap ini penyusun mengumpulkan data-data relevan secara empiris guna mendukung konsep yang ada. Data tersebut sangat bermanfaat untuk melihat kenyataan yang ada dalam masyarakat sehingga dengan data tersebut dapat ditentukan materi muatan Naskah Akademik.

3. Tahap pengolahan data

Tahap pengolahan data merupakan proses dimana data yang telah dikumpulkan oleh penyusun dan telah diselaraskan dengan konsep yang ada diolah guna mencari kebenarannya secara empiris melalui kesimpulan yang didapat dari pengolahan data tersebut.

4. Tahap sosialisasi hasil pendataan

Tahap ini dilakukan dengan memberikan seminar-seminar dari sosialisasi publik mengenai Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah yang dihadiri dari kalangan pemerintah daerah, pers, LSM, OJK, serta dari kalangan akademis seperti mahasiswa dan dosen.

5. Tahap politik dan penetapan

Tahap ini merupakan tahap terakhir, dimana dalam tahap proses politik merupakan tahap pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah dengan DPRD Kabupaten Merangin. Sedangkan tahap penetapan adalah tahap ketika Rancangan Peraturan Daerah sudah disetujui antara pemerintah Kabupaten Merangin dalam hal ini Bupati Kabupaten Merangin dengan DPRD Kabupaten Merangin untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah.

Dari garis besar uraian proses penelitian tersebut diatas dapat diperinci melalui langkah-langkah strategi yang dimulai dengan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam melakukan pengkajian teoritis dan empiris, dengan pendapat, konsultasi publik dan observasi lapangan yang berkaitan dengan masalah dan kebutuhan perubahan bentuk badan hukum dengan langkah-langkah strategis yang dilakukan meliputi:

- a. Menganalisa dan mengkaji sistem dan mekanisme Inovasi Daerah;
- b. Analisis sandingan dari berbagai peraturan perundang-undangan (tinjauan legislasi) yang berkaitan dengan Inovasi Daerah;
- c. Analisis informasi dan aspirasi yang berkembang dari berbagai instansi/lembaga terkait dan tokoh-tokoh masyarakat (tinjauan teknis), yang meliputi Pemerintah Daerah dan Instansi/Dinas Terkait, Lembaga Legislatif (DPRD Kabupaten Merangin), sejumlah LSM, dan masyarakat umum;
- d. Melakukan tinjauan akademis melalui diskusi dengan anggota tim pakar dan melaksanakan pertemuan-pertemuan untuk mendapatkan masukan;
- e. Merumuskan dan menyusun dalam bentuk deskriptif analisis serta menuangkannya dalam Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah tentang Inovasi Daerah ;
- f. Melakukan sosialisasi dalam rangka memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang perlunya pengaturan tentang Inovasi Daerah ;
- g. Melakukan pembahasan interdinas untuk menyempurnakan isi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah sesuai dengan tugas dan wewenang lintas sektor;
- h. Melakukan workshop lokal dengan berbagai elemen masyarakat sebagai bagian dari fasilitasi partisipasi publik dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah ;
- i. Mengajukan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah menjadi prioritas dalam program legislasi daerah di DPRD Kabupaten Merangin ;
- j. Mengajukan kepada DPRD Kabupaten Merangin agar menjadi inisiatif DPRD dan untuk selanjutnya dilakukan pembahasan bersama pemerintah Kabupaten Merangin ;
- k. Mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah .

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Dalam rangka mencapai sasaran penelitian melalui pemahaman permasalahan dengan jelas, maka diperlukan kerangka untuk menemukan dan mewujudkan suatu jawaban ilmiah atas permasalahan tersebut melalui seperangkat teori. Manfaat teoretis teori dalam ilmu hukum adalah sebagai alat dalam menganalisis dan mengkaji penelitian-penelitian hukum yang akan dikembangkan. Selain itu, manfaat praktis teori dalam ilmu hukum adalah sebagai alat atau instrumen dalam mengkaji dan menganalisis fenomena yang timbul dan berkembang dalam masyarakat, bangsa dan negara.

Kriteria teori yang ideal menurut James A. Black & Dean J. Champion yaitu:¹¹

- a. Suatu teori secara logis harus konsisten, artinya tidak ada hal-hal yang saling bertentangan di dalam kerangka yang bersangkutan.
- b. Suatu teori dari pernyataan-pernyataan mengenai gejala-gejala tertentu, pernyataan-pernyataan mana mempunyai interrelasi yang serasi.
- c. Pernyataan-pernyataan di dalam suatu teori harus dapat mencakup semua unsur gejala yang menjadi ruang lingkupnya, dan masing-masing bersifat tuntas.
- d. Tidak ada pengulangan ataupun duplikasi di dalam pernyataan-pernyataan tersebut.
- e. Suatu teori harus dapat diuji di dalam penelitian.

Dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah pada Bab II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoritis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, hukum, ekonomi, dan keuangan negara dari pengaturan dalam Peraturan Daerah.

1. Konsepsi Inovasi Pelayanan Publik

Persoalan inovasi dan daya saing daerah pada dasarnya bukan persoalan sederhana yang mudah dipecahkan. Inovasi dan daya saing daerah merupakan masalah rumit suatu sistem tersendiri sekaligus sebagai hasil interaksi antarsubsistem yang ada didalamnya. Tingkatan berpikir yang lebih dalam dalam pola kejadian dapat diperoleh jika dipelajari bagaimana berbagai pola dan kecenderungan berhubungan bahkan memengaruhi satu sama lain. Hal ini dapat menunjukkan bagaimana beragam faktor yang berbeda bekerja membentuk suatu hasil tertentu dari objek yang sedang diamati (Muluk: 2007)¹².

Inovasi didefinisikan sebagai proses atau hasil pengembangan, pemanfaatan/mobilisasi pengetahuan, keterampilan dan pengalaman untuk menciptakan atau memperbarui produk (barang dan jasa), proses atau sistem yang baru, yang memberikan nilai tambah. Inovasi juga diartikan sebagai: ide kreatif, tindakan baru yang berbeda dari

¹¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 43.

¹² Muluk, Khairul.2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian Administrasi Publik dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Bayu Media Publishing. Malang

yang ada sebelumnya, *best practices*, *good practices*, terobosan dan lain-lain. Meskipun tidak semua ide baru bisa dikategorikan sebagai inovasi (LAN, 2013).

Menurut Clark, Jhon, dan Ken Guy (1997) dalam *Innovation and Competitiveness* bahwa inovasi memiliki nilai ekonomi yang berarti (signifikan), yang umumnya dilakukan oleh organisasi maupun individu. Inovasi merupakan transformasi dan pemanfaatan/mobilisasi pengetahuan, ketrampilan teknologi untuk menciptakan produk, proses dan jasa baru. Sedangkan menurut Green (dalam Thenint, 2010) inovasi didefinisikan sebagai sesuatu yang baru yaitu dengan memperkenalkan dan melakukan praktik atau proses baru (barang atau layanan) atau bisa juga dengan mengadopsi pola baru yang berasal dari organisasi lain. *Innovation as novelty in action* (Altschuler dan Zegans, 1997); *New ideas that works* (Mulgan dan Albury, 2003).

Inovasi adalah salah satu pilihan korporasi dalam menghadapi persaingan pasar dan pengelolaan yang berkelanjutan. Freeman (2004) menganggap inovasi sebagai upaya dari perusahaan melalui penggunaan teknologi dan informasi untuk mengembangkan, memproduksi dan memasarkan produk yang baru untuk industri. Dengan kata lain inovasi adalah modifikasi atau penemuan ide untuk perbaikan secara terus-menerus serta pengembangan untuk memenuhi kebutuhan pelanggan. Pervaiz K. Ahmed and Charles D. Shepherd (2010) inovasi perusahaan dapat menghasilkan *R&D (Research and Development)*, produksi serta pendekatan pemasaran dan akhirnya mengarah kepada komersialisasi inovasi tersebut. Dengan kata lain inovasi adalah proses mewujudkan ide baru, yang berbeda dengan yang dulu, dengan cara produksi atau dengan membuatnya menjadi nyata, dimana inovasi termasuk generasi evaluasi, konsep baru dan implementasi. Dimana penggunaan metode baru dan berbeda serta teknologi untuk meningkatkan kualitas biaya atau lebih rendah, untuk memenuhi atau melampaui target perusahaan.

Pervaiz K. Ahmed and Charles D. Shepherd (2010) inovasi tidak hanya terbatas pada benda atau barang hasil produksi, tetapi juga mencakup sikap hidup, perilaku, atau gerakan-gerakan menuju proses perubahan di dalam segala bentuk tata kehidupan masyarakat. Jadi, secara umum, inovasi berarti suatu ide, produk, informasi teknologi, kelembagaan, perilaku, nilai-nilai, dan praktik-praktik baru yang belum banyak diketahui, diterima, dan digunakan atau diterapkan oleh sebagian besar warga masyarakat dalam suatu lokalitas tertentu, yang dapat digunakan atau mendorong terjadinya perubahan-perubahan di segala aspek kehidupan masyarakat demi terwujudnya perbaikan mutu setiap individu dan seluruh warga masyarakat yang bersangkutan.

Sesuai dengan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Inovasi adalah hasil pemikiran, Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan/atau Penerapan yang mengandung unsur kebaruan dan telah diterapkan serta memberikan kemanfaatan ekonomi dan/atau sosial.¹³ Inovasi diartikan secara berbeda-beda oleh beberapa ahli. Menurut Suryani (2008), Inovasi dalam konsep yang luas sebenarnya tidak hanya terbatas pada produk. Inovasi dapat berupa ide, cara-cara ataupun obyek yang dipersepsikan oleh seseorang sebagai sesuatu

¹³ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

yang baru.¹⁴ Sedangkan menurut Rosenfeld dalam Sutarno (2012), inovasi adalah transformasi pengetahuan kepada produk, proses dan jasa baru, tindakan menggunakan sesuatu yang baru.¹⁵

Dari beberapa definisi tersebut memberikan pemahaman bahwa inovasi tidak saja menyangkut kreativitas dari gagasan, namun juga berkaitan dengan potensi nilai komersial, ekonomi dan/atau sosial. Untuk menekankan perbedaannya dari pembaruan/perbaikan yang sekedar “kreativitas biasa” (dalam arti tidak memberikan manfaatnya atau dampak nyata), bahwa “inovasi yang diadopsi” atau terbukti “berhasil” secara komersial/ekonomi dipandang sebagai “inovasi produktif” (*productive innovation*).

Dari definisi yang berkembang, inovasi dapat diartikan sebagai “proses” dan/atau “hasil” pengembangan dan/atau pemanfaatan/mobilisasi pengetahuan, ketrampilan (termasuk ketrampilan teknologis) dan pengalaman untuk menciptakan (memperbaiki) produk (barang dan/atau jasa), proses, dan/atau sistem yang baru, yang memberikan nilai (terutama ekonomi dan sosial) yang berarti (signifikan); atau proses di mana gagasan, temuan tentang produk atau proses diciptakan, dikembangkan dan berhasil disampaikan kepada pasar. Dalam pengertian teknokratik, inovasi sering ditekankan sebagai proses dimana gagasan bagi produk, proses atau jasa yang baru (atau yang diperbaiki) dikembangkan dan dikomersialkan.

2. Karakteristik Inovasi

Cepat atau lambat penerimaan inovasi oleh masyarakat sangat tergantung pada karakteristik inovasi itu sendiri. Karakteristik inovasi yang mempengaruhi cepat lambat penerimaan informasi Everett M. Rogers (2003), sebagai berikut:

- a. Keunggulan relatif (*relative advantage*) – Keunggulan relatif yaitu sejauh mana inovasi dianggap menguntungkan bagi penerimanya. Tingkat keuntungan atau kemanfaatan suatu inovasi dapat diukur berdasarkan nilai ekonominya, atau dari faktor status sosial, kesenangan, kepuasan, atau karena mempunyai komponen yang sangat penting. Makin menguntungkan bagi penerima makin cepat tersebarnya inovasi.
- b. Kompatibilitas (*compatibility*) - Kompatibel ialah tingkat kesesuaian inovasi dengan nilai, pengalaman lalu, dan kebutuhan dari penerima. Inovasi yang tidak sesuai dengan nilai atau norma yang diyakini oleh penerima tidak akan diterima secepat inovasi yang sesuai dengan norma yang ada di masyarakat.

Inovasi harus kompatibel dengan lingkungan atau kesesuaian dengan sistem diluar dirinya (tidak membentur, melanggar sistem yang ada) yaitu harmonis/sesuai dengan kebijakan, kesepakatan/perjanjian domestik dan luar negeri baik privat dan civil society serta antar negara pada tingkat lokal, nasional, regional dan global. Inovasi, walaupun dapat dikatakan sebagai sesuatu yang baru, tentunya merupakan sesuatu yang masih berjalan di atas koridor yang ada. Inovasi bukan sesuatu yang mendobrak koridor yang ada. Tentunya, inovasi-inovasi yang berkembang dan

¹⁴ Suryani, Tatik, 2008, *Perilaku Konsumen: Implikasi Pada Strategi Pemasaran*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 304

¹⁵ Sutarno, 2012, *Serba-Serbi Manajemen Bisnis*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 132.

akan diimplementasikan masih harus memperhatikan peraturan yang ada. Hal ini bertujuan agar inovasi yang dimunculkan bisa berjalan dengan baik.

- c. Kerumitan (*complexity*) - Kompleksitas ialah, tingkat kesukaran untuk memahami dan menggunakan inovasi bagi penerima. Suatu inovasi yang mudah dimengerti dan mudah digunakan oleh penerima akan cepat tersebar, sedangkan inovasi yang sukar dimengerti atau sukar digunakan oleh penerima akan lambat proses penyebarannya.
- d. Kemampuan diujicobakan (*triability*) – Kemampuan untuk diujicobakan adalah di mana suatu inovasi dapat dicoba atau tidaknya suatu inovasi oleh penerima. Jadi agar dapat dengan cepat diadopsi, suatu inovasi harus mampu mengemukakan keunggulanya.
- e. Kemampuan untuk diamati (*observability*) - Yang dimaksud dengan dapat diamati ialah mudah atau tidaknya pengamatan suatu hasil inovasi. Suatu inovasi yang hasilnya mudah diamati akan makin cepat diterima oleh masyarakat, dan sebaliknya bila sukar diamati hasilnya, akan lama diterima oleh masyarakat.

Osborne dan Brown (2005)⁸ memunculkan konsep inovasi pada pelayanan publik yang menyatakan bahwa, “*Innovation is the introduction of new elements into a public service – in the form of new knowledge, a new organization, and/or new management or processual skill. It represents discontinuity with the past.*” Esensinya adalah bahwa Inovasi itu sebagai upaya memperkenalkan berbagai elemen dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Wujudnya dapat berupa pengetahuan baru, organisasi baru, dan corak manajemen dan atau proses kemampuan kerja baru yang sama sekali berbeda dengan cara-cara di masa lampau. yang artinya inovasi tentu harus meninggalkan tipe dan prosedur kerja lama menuju pola baru yang lebih presisi dan akeleratif dalam penyelenggaraan pelayanan.

Dalam pembauran frasa inovasi dengan kebijakan, dikenal tiga jenis interaksi inovasi dengan kebijakan, yaitu:

- a. *Policy innovation: new policy direction and initiatives* (inovasi kebijakan)
-
- Inovasi kebijakan yang dimaksud adalah adanya inisiatif dan arah kebijakan baru. Ini berarti bahwa setiap kebijakan (publik) yang dikeluarkan pada prinsipnya harus memuat sesuatu yang baru. Secara khusus inovasi kebijakan menurut Walker, “*policy innovation is a policy which is new to the states adopting it, no matter how old the program may be or how many other states may have adopted it*”. Jadi yang dimaksud dengan inovasi kebijakan menurut Walker adalah sebuah kebijakan yang baru bagi negara yang mengadopsinya, tanpa melihat seberapa usang programnya atau seberapa banyak negara lain yang telah mengadopsi sebelumnya.
- b. *Innovations in the policy - making process* (inovasi dalam proses pembuatan kebijakan)
- Pada peranan ini, maka fokusnya adalah pada inovasi yang mempengaruhi proses pembuatan atau perumusan kebijakan. Sebagai contoh adalah, proses perumusan kebijakan selama ini belum memfasilitasi peran serta warga masyarakat atau

stakholder terkait. Padahal UU SPPN mensyaratkan adanya partisipasi warga. Oleh karena itu inovasi yang muncul adalah bagaimana mengintegrasikan mekanisme partisipasi warga dalam proses perumusan kebijakan.

c. *Policy to foster innovation and its diffusion*

Kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan yang khusus diciptakan untuk mendorong dan mengembangkan, dan menyebarkan inovasi di berbagai sektor.

Konstruksi yang menarik tentang inovasi dalam lingkup penyelenggaran urusan publik disampaikan LAN (2014)¹¹ dimana inovasi administrasi negara dapat meliputi 8 (delapan) dimensi yaitu :

a. Inovasi Proses (*Process Innovation*)

Inovasi proses merupakan upaya untuk meningkatkan kualitas proses kerja baik internal maupun eksternal. Tujuan dari inovasi ini yakni untuk menghasilkan *output* yang lebih efektif dan efisien. Inovasi proses memiliki pemberahan dengan ruang lingkup intern suatu organisasi. Beberapa ruang lingkup dari inovasi proses antara lain standar operasional prosedur (SOP), tata laksana, sistem, dan prosedur. Keberhasilan dalam inovasi proses dapat dilihat dari beberapa kriteria antara lain;

1. Inovasi dilakukan pada level tata laksana rutin;
2. Proses kerja semakin cepat, mudah, dan efektif;
3. Mengurangi tumpang tindih kewenangan antar unit organisasi; dan
4. Bagi pelayanan publik langsung.

b. Inovasi Metode (*Method Innovation*)

Inovasi metode menitikberatkan pada kebaruan cara, teknik atau strategi dalam mencapai suatu tujuan. Kebaruan ini tentunya sebuah hal yang belum pernah digunakan oleh orang lain, memiliki kemanfaatan terhadap banyak orang. Pada organisasi sektor publik, inovasi metode ini fokus pada penyederhanaan cara, teknik maupun strategi organisasi sektor publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

c. Inovasi Produk (*Product Innovation*)

Inovasi produk dapat diartikan sebagai pembaharuan dari sebuah produk. Pembaharuan ini bisa berupa adanya produk baru yakni produk yang benar-benar baru, produk yang dibuat untuk menggantikan produk lama dan produk lama yang didesain ulang menjadi sebuah produk baru untuk meningkatkan kualitas dan nilai tambah dari satu barang atau jasa.

d. Inovasi Konseptual (*Conceptual Innovation*)

Inovasi konseptual merupakan inovasi yang berada di tataran konseptual. Inovasi ini fokus ke pemahaman yang berbeda atau cara pandang yang berbeda dalam melihat suatu permasalahan. Pemahaman serta cara pandang yang berbeda ini nantinya akan menjadi sebuah paradigma, ide, gagasan, serta pemikiran yang baru terhadap suatu hal.

e. Inovasi Teknologi (*Technology Innovation*)

Inovasi teknologi menitikberatkan dalam penggunaan teknologi baru. Penggunaan teknologi baru ini bertujuan untuk memudahkan, mempercepat serta memperbanyak hasil yang diproduksi. Dalam konteks sektor publik, inovasi teknologi biasanya dilakukan melalui introduksi *e-government* dan pembaruan peralatan atau perangkat untuk menunjang pekerjaan. Penggunaan elektronik dengan memanfaatkan teknologi informasi membuat kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh sektor publik menjadi lebih efektif dan efisien.

f. Inovasi Struktur Organisasi (*Organizational Structure Innovation*)

Struktur organisasi menjadi roh dalam sebuah organisasi menggerakkan roda sistem organisasi. Dalam struktur organisasi yang simpel, maka kinerja organisasi akan bisa berjalan secara efisien. Efisiensi ini juga bisa terus dimaksimalkan dengan melahirkan inovasi struktur organisasi. Inovasi struktur organisasi bisa dilakukan dengan penggunaan struktur organisasi baru, merestrukturisasi organisasi yang ada, menggabungkan atau menghapus struktur organisasi yang kurang efisien.

g. Inovasi Hubungan (*Relationship Innovation*)

Hubungan merupakan sebuah interaksi satu pihak dengan pihak lain. Interaksi ini bisa terjadi secara sederhana maupun rumit. Apabila hubungan ini rumit, tentunya akan merugikan sebuah organisasi. Disinilah peran inovasi. Inovasi ditujukan untuk menyederhanakan hubungan atau interaksi satu pihak dengan pihak lainnya. Inovasi yang ditujukan untuk bentuk dan mekanisme baru dalam berhubungan dengan pihak lain demi tercapainya tujuan bersama. Ruang lingkup dari inovasi hubungan adalah *partnership*, partisipasi masyarakat, *relationship*, *networking*.

h. Inovasi Pengembangan SDM (*Human Resources Development Innovation*)

Inovasi sumber daya manusia dibangun untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya manusia yang tepat guna. Penggunaan sumber daya manusia yang sesuai dengan kemampuan individu dan kebutuhan dari organisasi. Guna mewujudkan pengelolaan sumber daya manusia yang kompeten, maka langkah inovasi sumber daya manusia yang bisa dilakukan melalui tata nilai (didalamnya ada budaya, perilaku, etika serta cara pandang), pemberdayaan, kepemimpinan, profesionalisme, serta pemberdayaan.

Kecenderungan peningkatan daya saing suatu daerah berhubungan dengan pola yang menyangkut kebijakan pemerintah, pengembangan inovasi daerah tersebut. Dua pola tersebut berkaitan dengan kecenderungan tingkat daya saing suatu daerah. Jika kecenderungan ini dipertautkan satu sama lain maka akan dipahami adanya hasil interaksi tersebut, yakni berupa tingkat daya saing daerah. Cara berpikir seperti itu berada pada tingkat struktur sistem (*systemic structure*). Mengenai pendekatan berpikir sistem ini dijelaskan dalam Muluk (2007) bahwasanya mekanisme sistem merupakan keterkaitan antar subsistem sehingga menghasilkan kompleksitas sistem. Pada dasarnya, kompleksitas ini dapat dipahami dalam dua jenis, yakni *detail complexity* dan *dynamic complexity*. Perkembangan teori sistem dewasa ini telah menggeser pemahaman dari *detail complexity* menuju *dynamic complexity* (Senge, 1994).

Penyederhanaan pemahamannya adalah bahwa agenda-agenda inovasi daerah adalah pekerjaan yang memiliki pendekatan sistemik. Artinya, semua sub-sub sistem yang ada dalam struktur sistem pemerintah daerah semua nya harus diaktifkan sehingga sistem menjadi bergerak secara kompleks dan dinamis. Semua elemen *inter-lock* dari pemerintah-State; Civil Society; Private Sector- tentu saja secara bersama sama harus menjadi stuktur sistem aktif untuk secara berkelanjutan menghasilkan dan mengembangkan inovasi daerah.

3. Faktor Penunjang Serta Manfaat Inovasi

Everett M. Rogers (2003) berpendapat bahwa inovasi tidak hanya berurusan dengan pengetahuan baru dan cara-cara baru, tetapi juga dengan nilai-nilai,karena harus bisa membawa hasil yang lebih baik, jadi selain melibatkan iptek baru, inovasi juga melibatkan cara pandang dan perubahan sosial.

Inovasi dapat memberikan beberapa manfaat sebagai berikut:

- a. Peningkatan kualitas hidup manusia melalui penemuan-penemuan baru yang membantu dalam proses pemenuhan kebutuhan hidup manusia.
- b. Memungkinkan suatu perusahaan untuk meningkatkan penjualan dan keuntungan yang dapat diperolehnya.
- c. Adanya peningkatan dalam kemampuan mendistribusikan kreativitas kedalam wadah penciptaan sesuatu hal yang baru.
- d. Adanya keanekaragaman produk dan jenisnya didalam pasar.

Inovasi dapat ditunjang oleh beberapa factor pendukung seperti :

- a. Adanya keinginan untuk merubah diri, dari tidak bisa menjadi bisa dan dari tidak tahu menjadi tahu.
- b. Adanya kebebasan untuk berekspresi.
- c. Adanya pembimbing yang berwawasan luas dan kreatif.
- d. Tersedianya sarana dan prasarana.
- e. Kondisi lingkungan yang harmonis, baik lingkungan keluarga, pergaulan, maupun sekolah.

4. Inovasi daerah

Dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan inovasi. Inovasi adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang harus berpedoman pada sejumlah prinsip penting, seperti peningkatan efisiensi, perbaikan efektivitas, perbaikan kualitas pelayanan, dan sejenisnya.¹⁶ Pengertian Inovasi Daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah bahwa yang dimaksud inovasi daerah adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inovasi daerah bertujuan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.¹⁷

¹⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2017 tentang Inovasi Daerah

Sedangkan pengertian Inovasi Daerah menurut Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Inovasi Daerah Provinsi Jambi adalah semua bentuk pembaruan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kenyataan di lapangan bahwa inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak saja dilakukan atau diinisiasi oleh organ Pemerintah, tetapi tidak pula menutup kemungkinan masyarakat selaku penikmat layanan publik untuk dapat memberikan inovasi baik berupa ide, gagasan atau bahkan suatu mekanisme dan produk yang dapat secara nyata memberikan peningkatan pelayanan publik dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

B. Kajian terhadap Asas dan Prinsip yang Digunakan Dalam Perumusan Norma

Konsep perundang-undangan pernah dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi, salah seorang guru besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia yang mengikuti pendapat I.C. van der Vlies tentang *wet* yang formal (*het formele wetsbegrip*) dan *wet* yang materiel (*het materiele wetsbegrip*).¹⁸ Pendapat ini didasarkan pada apa tugas pokok dari pembentuk *wet* (*de wetgever*). Berdasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan *wet* formal adalah *wet* yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dari konstitusi, sementara *wet* yang materiel adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula.

Menurutnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi : *Pertama*, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas negara berdasar atas hukum selaku asas hukum umum bagi perundang-undangan. *Ketiga*, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas umum bagi perundang-undangan, dan *Keempat*, asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.¹⁹

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Perundang-undangan dalam Kamus *Black's Law Dictionary*, dibedakan antara *legislation* dan *regulation*. *Legislation* lebih diberi makna sebagai pembentukan hukum melalui lembaga legislasi (*the making of laws via Legislation*). *Regulation* diberi pengertian aturan atau ketertiban yang dipaksakan melalui ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah melalui wewenang eksekutif (*rule or order having force of law issued by executive authority of government*).

¹⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Peundang-Undangan, Yogyakarta, 1998, hal. 14.

¹⁹ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 115

Maria Farida Indrati Soeprapto salah seorang Hakim Konstitusi menyatakan bahwa Istilah perundang-undangan (*legislation*, *wetgeving* atau *gezetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda²⁰, yaitu:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Sementara pengertian Peraturan Perundang-Undangan dalam hukum positif Indonesia disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa “*Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan*”. Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang terdiri atas:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Keberadaan Peraturan Daerah merupakan *conditio sine quanon* atau syarat absolut atau syarat mutlak dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi tersebut. Selanjutnya Peraturan Daerah harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan di daerah. Disamping itu Peraturan Daerah juga harus memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah.

Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk sebuah Peraturan Daerah berlandaskan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, “*Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

²⁰ *Op-cit*, hal. 18.

Selanjutnya Bagir Manan berpendapat bahwa, Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah diartikan sebagai Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintahan Daerah yang berwenang membuat Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah.²¹

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan Peraturan Perundang-Undangan yang ada diatasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Selanjutnya Adolf Merkl mengemukakan bahwa norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*). Keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya.

Teori Adolf Merkl ini mengilhami Hans Kelsen dalam menyusun stufentheori. Beliau berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis fiktif, yaitu norma dasar (grudnorm).

Norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*, karena ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya. Teori Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh salah seorang muridnya yang bernama Hans Nawiasky. Menurutnya norma hukum itu selain selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, juga selalu berkelompok-kelompok.

Hans Nawiasky mengelompokkan norma hukum dalam suatu Negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas :

Kelompok I : Staatsfundamentalnorm (Norma Fundamental Negara)

Kelompok II : Staatsgrundgezetz (Aturan Dasar/Pokok Negara)

Kelompok III : Formell gezetz (Undang-Undang Formal)

Kelompok IV : Verordnung dan Autonome Satzung (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom)

Jika teori Hans Nawiasky ini kemudian diformulasikan dalam norma hukum yang ada di Indonesia, maka dapat dikelompokkan sebagai berikut:

Kelompok I : Staats fundamental norm (Norma Fundamental Negara)

Yang terdiri dari Pancasila dan Pembukaan (Preamble) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;

Kelompok II : Staats grund gezetz (Aturan Dasar/Pokok Negara)

Yaitu Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945;

Kelompok III : Formell gezetz (Undang-Undang Formal) Yaitu Undang-Undang;

Kelompok IV : Verordnung Satzung dan Autonome Satzung (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom) yaitu peraturan pelaksana Undang-Undang formal dan peraturan otonom yang terdiri dari Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah.

²¹ Bagir Manan. Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Jakarta, 1992, hal. 34

Peraturan Daerah itu sendiri sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari struktur hukum yang ada dalam negara Republik Indonesia. Sebagai negara hukum yang memiliki pandangan *Anglosaxon*, sistem hukum di Indonesia terbentuk dalam jenjang yang berlapis-lapis sebagaimana dimaksud dalam teori Hans Nawiasky. Peraturan Daerah secara konstitusional merupakan amanat dari Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945. yang menyatakan, “*Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yakni:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah selanjutnya dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta Peraturan Daerah daerah lain. *Hans Kelsen* memberikan definisi peraturan perundang-undangan di tingkat daerah sebagai berikut, “*Peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintah daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan di daerah*”.²²

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, “*Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota*”. Dalam pembentukan suatu Perda yang baik perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara formal dan secara materiil, Yaitu:²³

- a. Asas-asas formal

²² Hans Kelsen, 1973, General Theory of Law and State. Russell & Russell, New York, 2007, General Theory of Law and State, Alih Bahasa oleh Somardi. Teori Umum Hukum dan Negara (Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik). Bee Media Indonesia, Jakarta.

²³ Lendy Siar. *op. cit*, hlm. 52.

1. Asas kejelasan tujuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van de duidelijk doelstelling*);
 2. Asas yang menentukan kewenangan lembaga atau organ yang berhak membentuk dan menerima delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan (*het beginsel van het juiste organ*);
 3. Asas keperluan yang mendesak (*het nood zakelijk heids beginsel*);
 4. Asas kemungkinan pelaksanaan atau penegakan atas peraturan yang dibentuk (*het beginsel van de voorbaarheid*);
 5. Asas konsensus atau kesepakatan antara pemerintah dengan rakyat (*het beginsel van de consensus*).
- b. Asas-asas materiil
1. Asas peristilahan dan sistematik yang jelas (*het beginsel van duidelijk terminology en duidelijk sistematiek*);
 2. Asas dapat diketahui dan dikenali suatu peraturan oleh setiap orang (*het beginsel van de kenbaarheid*);
 3. Asas kepastian hukum (*het rechtszakerheids beginsel*);
 4. Asas perlakuan yang sama terhadap hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
 5. Asas perlakuan khusus terhadap keadaan tertentu (*het beginsel van de individuale rechts bedeling*).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur asas-asas pembentukan peraturan daerah dan asas-asas materi muatan peraturan daerah. Sedangkan menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah (Perda), harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik yang sejalan dengan pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto meliputi:²⁴

1. Asas Kejelasan Tujuan

Dengan “asas kejelasan tujuan”, maka setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat

Berdasarkan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat”, maka setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

²⁴ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, Hlm. 47;

4. Asas Dapat Dilaksanakan (*Applicable*)

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

- 1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
- 2) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah.
- 3) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.

5. Asas Kedayaagunaan dan Kehasilgunaan (Efisiensi dan Efektivitas)

Yang dimaksud dengan “asas kedayaagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Asas Kejelasan Rumusan

Dengan “asas kejelasan rumusan”, maka setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Asas Keterbukaan (*Transparancy*)

Berdasarkan “asas keterbukaan”, maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas:

1. Asas Pengayoman

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan pelindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat.

2. Asas Kemanusiaan

Dengan “asas kemanusiaan”, maka setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Asas Kebangsaan

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Asas Kekeluargaan

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Asas Kenusantaraan

Dengan “asas kenusantaraan”, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

6. Asas Bhinneka Tunggal Ika (*Unity in Diversity*)

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Asas Keadilan (*Justice, Gerechtigheid*)

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum (*Rechtsorde en rechrs zekerheid*)

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Pentingnya asas-asas hukum dalam pembentukan perundang-undangan adalah untuk dapat melihat “benang merah” dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan di teliti. Asas-asas hukum ini dapat dijadikan sebagai patokan bagi pembentukan undang-undang agar tidak melenceng dari cita hukum (*rechtsidee*) yang telah disepakati bersama.

Namun secara teoritis asas-asas hukum bukanlah aturan hukum (*rechtsregel*), sebab asas-asas hukum tidak dapat diterapkan secara langsung terhadap suatu peristiwa konkret dengan menganggapnya sebagai bagian dari norma hukum. Asas-asas hukum tetap diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas hukum.²⁵ Agar norma yang disusun dapat diberlakukan dengan baik maka dalam merumuskan kebijakan inovasi, Pemerintahan Daerah selain berpedoman pada asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus mengacu pada prinsip:

- a. peningkatan efisiensi;

Yang dimaksud dengan “peningkatan efisiensi” adalah bahwa Inovasi Daerah yang dilakukan harus seminimal mungkin menggunakan sumber daya dalam proses pelaksanaan Inovasi Daerah.

- b. perbaikan efektivitas;

Yang dimaksud dengan “perbaikan efektivitas” adalah sampai seberapa jauh tujuan Inovasi Daerah tercapai sesuai target.

- c. perbaikan kualitas pelayanan;

Yang dimaksud dengan “perbaikan kualitas pelayanan” adalah bahwa Inovasi Daerah harus dapat memenuhi harapan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang murah, mudah, dan cepat.

- d. tidak ada konflik kepentingan;

Yang dimaksud dengan “tidak menimbulkan konflik kepentingan” adalah bahwa inisiatör tidak memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain.

- e. berorientasi kepada kepentingan umum;

Yang dimaksud dengan “berorientasi kepada kepentingan umum” adalah bahwa Inovasi Daerah diarahkan untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama rakyat dengan memperhatikan asas pembangunan nasional serta tidak diskriminatif terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, dan gender.

- f. dilakukan secara terbuka;

Yang dimaksud dengan “dilakukan secara terbuka” adalah bahwa Inovasi Daerah yang dilaksanakan dapat diakses oleh seluruh masyarakat baik yang ada di Pemerintah Daerah yang bersangkutan maupun Pemerintah Daerah lain.

- g. memenuhi nilai-nilai kepatutan;

Yang dimaksud dengan “memenuhi nilai kepatutan” adalah bahwa Inovasi Daerah yang dilaksanakan tidak bertentangan dengan etika dan kebiasaan atau adat istiadat Daerah setempat.

- h. dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri.

Yang dimaksud dengan “dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri” adalah bahwa hasil Inovasi Daerah tersebut dapat diukur dan dibuktikan manfaatnya bagi masyarakat.

²⁵ Suprin Na'a. 2003. *Ruang Lingkup Muatan Materei (Het Onderwerp) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, hlm. 71.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan Inovasi Daerah tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah, disebutkan bahwa Inovasi Daerah diselenggarakan berdasarkan prinsip:

- a. peningkatan efisiensi;
- b. perbaikan efektivitas;
- c. perbaikan kualitas pelayanan;
- d. tidak menimbulkan konflik kepentingan;
- e. berorientasi kepada kepentingan umum;
- f. dilakukan secara terbuka;
- g. memenuhi nilai kepatutan; dan
- h. dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri.

Selain prinsip-prinsip di atas, Sulistio dan Budi (2009:39) menyatakan bahwa dalam pelayanan publik yang diberikan oleh Birokrasi hendaknya berdasarkan prinsip-prinsip dasar berikut ini:

- a. Rasional, efektif dan efisien yang dilakukan melalui manajemen terbuka.
- b. Ilmiah, berdasarkan kajian dan penelitian serta didukung oleh cabang-cabang ilmu pengetahuan lainnya.
- c. Inovatif, pembaruan yang dilakukan terus-menerus untuk menghadapi lingkungan yang dinamis, berubah dan berkembang.
- d. Produktif, berorientasi kepada hasil kerja yang optimal.
- e. Profesionalisme, penggunaan tenaga kerja profesional, terampil dalam istilah "*The Right Man in The Right Place*".
- f. Penggunaan teknologi modern yang tepat guna.

Lebih lanjut dijabarkan oleh Islamy dalam Sulistio dan Budi (2009:41) menyatakan bahwa pelayanan publik harus dilaksanakan oleh Birokrasi Pemerintah berdasarkan kepada prinsip-prinsip pelayanan prima berikut ini:

- a. *Appropriateness* (kesesuaian);
- b. *Accesibility* (keterjangkauan);
- c. *Continuity* (keberlanjutan);
- d. *Technically* (teknis);
- e. *Profitability* (menguntungkan);
- f. *Equitability* (adil);
- g. *Transparency* (terbuka);
- h. *Accountability* (bertanggungjawab);
- i. *Effectiveness and Efficiency* (efektif dan efisien).

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan publik harus memenuhi prinsip yang rasional, ilmiah, inovatif, produktif, profesional dan penggunaan teknologi yang tepat guna.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan serta Implikasi Terhadap Kehidupan Masyarakat

Saat ini sudah dilakukan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun inovasi dalam meningkatkan pelayanan publik di Kabupaten Merangin. Guna mewujudkan keunggulan yang kompetitif dan daya saing daerah yang lebih tinggi, beberapa perangkat daerah sudah melaksanakan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Merangin, namun inovasi yang dilakukan belum terkoordinir sehingga kondisi tersebut belum bisa mengangkat daya saing daerah yang lebih signifikan. Beberapa inovasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan dalam pelayanan masyarakat di Kabupaten Merangin sudah berjalan, seperti Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah dengan inovasi Balitbang Coffee Corner merupakan kegiatan pemberian penghargaan kepada para pelaku inovasi, diselenggarakan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Kabupaten Merangin. Kegiatan tersebut dilaksanakan setiap tahun. Dengan adanya kegiatan tersebut, para pelaku inovasi. Sebelum adanya inovasi ini, tidak ada kegiatan yang memberikan penghargaan kepada para pelaku inovasi. Setelah adanya inovasi, pemerintah kabupaten mempunyai kegiatan untuk memberikan penghargaan kepada pelaku inovasi. Selain itu ada juga beberapa inovasi yang sudah ada dan berjalan seperti Innovation Hub, Merupakan sebuah inovasi dalam memfasilitasi atau penghubung inovasi daerah di Pemerintah Kabupaten Merangin. Selain itu, inovasi tersebut juga merupakan inovasi dalam penyimpanan data-data inovasi daerah. Sebelum adanya inovasi ini, data-data inovasi tersimpan hanya dalam bentuk hard file. Setelah adanya inovasi ini, semua data inovasi daerah berbentuk soft file yang dapat diakses kapanpun dan dimanapun. Silappak, Aplikasi Si Lappak merupakan aplikasi yang dikembangkan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Merangin untuk mengelola LPPK (Laporan Perkembangan Pelaksanaan Kegiatan) secara online. Melalui aplikasi tersebut lebih memudahkan dalam mengelola LPPK. Pojok Akuntansi, Inovasi ini merupakan pengingkatan kualitas penyusunan laporan keuangan dengan menggunakan sarana Help-Desk Pojok Akuntansi. Melalui inovasi ini diharapkan terlaksanya pembinaan dan pendampingan Teknik akuntansi bagi seluruh SKPD. Dampak dengan adanya inovasi ini yaitu peningkatan cakupan sasaran dan rekuensi pembinaan, pada tahun 2017 meraih opini WTP atas LKPD 2016, dapat dipertahankan hingga LKPD 2018, dan efisiensi anggaran bimbingan Teknis Akunansi sebanyak 50%. Pojok Akuntansi diusulkan oleh BPKAD Kabupaten Merangin. Di dinas kesehatan pun ada inovasi Inovasi Posyandu Remaja Puskesmas Tambang Emas. Ada beberapa hal yang menjadi tujuan dari inovasi Posyandu Remaja oleh Puskesmas Tambang Emas, yaitu sebagai wadah/pos pelayanan Kesehatan remaja untuk menambah pengetahuan tentang Kesehatan untuk para remaja. Sebelum adanya inovasi ini, tidak ada wadah/pos pelayanan Kesehatan remaja, dan setelah adanya inovasi ini, adanya wadah/pos pelayanan Kesehatan Remaja sehingga dapat meningkatkan Kesehatan dan kebugaran para remaja.

Inovasi Daerah dalam rangka peningkatan tata kelola pemerintah tersebut seharusnya dilakukan pengaturan sehingga dapat difasilitasi dan dibina oleh Pemerintah Kabupaten Merangin. Perangkat Daerah lainnya juga telah melakukan inovasi dalam hal penyelenggaraan pemerintahan, namun beberapa inovasi yang sudah dilakukan belum terkoordinir, bahkan masih ada pula beberapa inovasi perangkat daerah yang belum dikembangkan. Beberapa inovasi yang dilakukan oleh Perangkat Daerah belum ada penetapan sebagai inovasi daerah, sehingga sangat dibutuhkan pengaturan untuk memberikan kejelasan arah dalam berinovasi baik dalam tata kelola pemerintahan, pelayanan publik maupun inovasi daerah lainnya sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dapat berjalan secara maksimal guna mewujudkan sasaran dalam inovasi daerah, yakni terwujudnya daya saing daerah yang tinggi serta kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan.

Beberapa Inovasi Daerah di Kabupaten Merangin dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel

Data Tabel Inovasi Daerah Kabupaten Merangin Tahun 2020-2021

No	Judul Inovasi	Waktu Implementasi Inovasi	tata kelola Pemerintahan Daerah	Inovasi Pelayanan Publik	Pengusul
1.	Sistim informasi penatausahaan persediaan (simsedia) yang terintegrasi	12/7/2016	x		Perangkat daerah
2.	Taksi jiwa (deteksi dini penyakit jiwa)	12/27/2020		x	Perangkat daerah
3.	Sistem perencanaan dan penganggaran terintegrasi di kabupaten merangin (E-Budgeting)	7/10/2019	x		Perangkat daerah
4.	Sistem informasi pemetaan aset tanah (Si-IPAT)kabupaten Merangin	10/19/2022	x		Perangkat daerah
5.	Sistem informasi pelaporan dana alokasi khusus(sipundak) pada BAPPEDA Kabupaten	10/12/2022	x		Perangkat Daerah

	Merangin				
6.	Sinkronisasi penyusunan dokumen perencanaan melalui pembentukan Merangin Planning CenterClinic	10/4/2022	x		Perangkat daerah
7.	SILAPPAK(aplikai sistem informasi Laporan perkembangan pelaksanaan kegiatan	8/16/2022	x		Perangkat daerah
8	Si DAWAI (sistem informasi pegawai)	8/16/2022	x		perangkat daerah
9	SI AKI (sistem informasi administrasi kepegawaian internal) pada BPPRD	1/8/2018	x		perangkat daerah
10	Setiap sabtu minum tablet tambah darah agar HB tinggi"(sesa minta hati)	1/2/2022		x	perangkat daerah
11	posyandu remaja puskesmas tambang mas kecamatan pamenang selatan	7/29/2019		x	perangkat daerah
12	Posyandu lansia puskesmas sumber agung	1/3/2022		x	Perangkat daerah
13	Peti kendi merangin	10/11/2017		x	Perangkat daerah
14	PERTISUN (perjalanan pejabat Dusun)	4/15/2019		x	Perangkat daerah
15	Perahu ada lubang jangan di naiki	7/9/2007	x		Perangkat daerah

16	Peningkatan Layanan Informasi Publik melalui Podcast pada Dinas PUPR	7/16/2022		x	Perangkat Daerah
17	Peningkatan kualitas penyusunan laporan keuangan dengan menggunakan sarana Help-desk pojok akuntansi	12/2/2019	x		Perangkat daerah
18	Peningkatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan penyelarasan perencanaan dan Penganggaran	10/24/2022	x		Perangkat daerah
19	Pengelolaan Data Kepegawaian Online di BAPPEDA Kabupaten Merangin (pentagon)	10/4/2017	x		Perangkat daerah
20	Pencegahan kanker payudara dan kanker rahim dengan "cerdik"	5/1/2020		x	Perangkat daerah
21	Pembinaan Pola Asuh Anak dan Remaja Di Era Digital (paaredi) dengan Cinta Kasih dan Sayang	5/1/2020		x	Perangkat Daerah
22	Pemberdayaan masyarakat suku anak (sad) melalui perpustakaan keliling di desa	6/23/2022		x	Perangkat daerah

	mentawak				
23	Pelayanan Si Cakep	12/2/2019		x	Perangkat Daerah
24	Pelayanan administrasi perkantoran melalui Pembuatansi-aki (aplikasi sistem administrasi kepegawaian)	7/16/2022	x		Perangkat daerah
25	Pekanlingkung (pemenuhan pangan lokal melalui inovasi Bsf berbasis lingkungan)	4/30/2022		x	Masyarakat
26	Pedal air Merangin (pelayanan daerah sulit air)	12/2/2019		x	Perangkat daerah
27	Optimalisasi penerapan peraturan pemerintah nomor 38 tahun 2017 Melalui inovation hub	8/5/2022	x		Perangkat daerah
28	Optimalisasi pelaporan evaluasi hasilkebijakan perencanaan pembangunan Daerah melalui e-evaluasi	10/11/2022	x		Perangkat daerah
29	Optimalisasi layanan kesehatan masyarakat melalui pembentukan dan pelaksanaan blud	6/1/2022		x	Perangkat daerah
30	Lumbung beras merangin (berasasn)	5/1/2018		x	Perangkat daerah

31	LPPL radio streaming diskominfo merangin melalui aplikasi android di era digital	12/2/2019		x	Perangkat daerah
32	Lesehan mas Alam (lesehan primasuku anak dalam)	12/2/2019		x	Perangkat daerah
33	Kader jedar Puskesmas rantau limau manis	1/1/2020		x	Perangkat daerah
34	Inovasi Puskesmas Bangko Program JKN (2000 berkah)	1/1/2022		x	Perangkat Daerah
35	Implementasi sistem administrasi perkantoran maya (simaya) Bappeda Kabupaten Merangin	1/29/2015	x		Perangkat Daerah
36	Implementasi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman berbasis Teknologi informasi	10/3/2022	x		Perangkat daerah
37	Gesersts (gerakan serentak sadar ternaksehat)	12/2/2019		x	Perangkat daerah
38	Gertak lihat mas latin	10/6/2014		x	Perangkat daerah
39	Gerdutatibo (gerakan terpadu tabirtimur berdayo)	12/2/2019		x	Perangkat daerah
40	Gerakan bersama mengembalikan lahan ex-peti Menjadi sawah secara partisipatif	12/29/2016		x	Perangkat daerah

	Geber mewah)				
41	Gema watanabe (gerakan bersama wajibtanam cabe)	7/2/2016		x	Perangkat daerah
42	Gebu sehat (gerakan ibusadar sehat)	5/13/2019		x	Perangkat daerah
43	Gebermas tarian Batam (gerak bersama masyarakat mengembalikan manfaat Dan kelestarian air sungai bat	12/2/2019		x	Perangkat daerah
44	Efektivitas Pengiriman Data Laporan Aksi Daerah Percepatan Pemberantasan Korupsi OPD secara Sistem Elektronik	1/1/2018	x		Perangkat Daerah
45	Ccd (coaching clinic desa)	6/23/2022	x		Perangkat daerah
46	Balitbang Coffee Corner	1/1/2021	x		Perangkat Daerah

Tabel 2.4

Data Tabel Inovasi Daerah Kabupaten Merangin Tahun 2021-2022

No	Judul kenova	Tahun
1	TAKSI JIWA (DETEKSI DINI PENYAKIT JIWA)	2020
2.	SISTEM PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN TERINTEGRASI DI KABUPATEN MERANGIN (E-BUDGETING)	2019
3.	SISTEM INFORMASI PEMETAAN ASET TANAH (SI-IPAT) KABUPATEN MERANGIN	2022
4.	SISTEM INFORMASI PELAPORAN DANA ALOKASI KHUSUS (SI-PUNDAK) PADA BAPPEDA KABUPATEN MERANGIN	2022
5.	SINKRONISASI PENYUSUNAN DOKUMEN PERENCANAAN MELALUI PEMBENTUKAN	2022

	MERANGIN PLANNING CENTER CLINIC	
6.	SILAPPAK (APLIKASI SISTEM INFORMASI LAPORAN PERKEMBANGAN PELAKSANAAN KEGIATAN	2022
7.	SI DAWAI (SISTEM INFORMASI PEGAWAI)	2022
8.	SI AKI (SISTEM INFORMASI ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN INTERNAL) PADA BPPRD	2018
9.	SETIAP SABTU MINUM TABLET TAMBAH DARAH AGAR HB TINGGI"(SESA MINTA HATI)	2022
10.	POSYANDU REMAJA PUSKESMAS TAMBANG MAS KECAMATAN PAMENANG SELATAN	2019
11.	POSYANDU LANSIA PUSKESMAS SUMBER AGUNG	2022
12.	PERTISUN (PERJALANAN PEJABAT TIDUR DI DUSUN)	2019
13.	PENINGKATAN LAYANAN INFORMASI PUBLIK MELALUI PODCAST PADA DINAS PUPR	2022
14.	PENINGKATAN KUALITAS PENYUSUNAN LAPORAN KEUANGAN DENGAN MENGGUNAKAN SARANA HELP-DESK POJOK AKUNTANSI	2019
15.	PENINGKATAN AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DENGAN PENYELARASAN PERENCANAAN DAN PENGANGGAR	2022
16.	PENCEGAHAN KANKER PAYUDARA DAN KANKER RAHIM DENGAN "CERDIK"	2020
17.	PEMBINAAN POLA ASUH ANAK DAN REMAJA DI ERA DIGITAL (PAAREDI) DENGAN CINTA KASIH DAN SAYANG	2020
18.	PEMBERDAYAAN MASYARAKAT SUKU ANAK (SAD) MELALUI PERPUSTAKAAN KELILING DI DESA MENTAWAK	2022
19.	PELAYANAN SI CAKEP	2019
20.	PELAYANAN ADMINISTRASI PERKANTORAN MELALUI PEMBUATAN SI-AKI (APLIKASI SISTIM ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN)	2022
21.	PEKANLINGKUNG (PEMENUHAN PANGAN LOKAL MELALUI INOVASI BSF BERBASIS LINGKUNGAN)	2022
22.	PEDAL AIR MERANGIN (PELAYANAN DAERAH SULIT AIR)	2019
23.	OPTIMALISASI PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 38 TAHUN 2017 MELALUI INOVATION HUB	2022

24.	OPTIMALISASI PELAPORAN EVALUASI HASIL KEBIJAKAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH MELALUI E-EVALUASI	2022
25.	OPTIMALISASI LAYANAN KESEHATAN MASYARAKAT MELALUI PEMBENTUKAN DAN PELAKSANAAN BLUD	2022
26.	LUMBUNG BERAS MERANGIN (BERAS ASN)	2018
27.	LPPL RADIO STREAMING DISKOMINFO MERANGIN MELALUI APLIKASI ANDROID DI ERA DIGITAL	2019
28.	LESEHAN MAS ALAM (LESEHAN PRIMA SUKU ANAKDALAM)	2019
29.	KADER JEDAR PUSKESMAS RANTAU LIMAU MANIS	2020
30.	INOVASI PUSKESMAS BANGKO PROGRAM JKN (2000 BERKAH)	2022
31.	IMPLEMENTASI PENYELENGGARAAN PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN BERBASIS TEKNOLOGI INFORMASI	2022
32.	GESERSTS (GERAKAN SERENTAK SADAR TERNAK SEHAT)	2019
33.	GERDUTATIBO (GERAKAN TERPADU TABIR TIMURBERDAYO)	2019
34.	GEBU SEHAT (GERAKAN IBU SADAR SEHAT)	2019
35.	GEBERMAS TARIAN BATAM (GERAK BERSAMA MASYARAKAT MENGEMBALIKAN MANFAAT DAN KELESTARIAN AIR SUNGAI BAT	2019
36.	EFEKTIVITAS PENGIRIMAN DATA LAPORAN AKSI DAERAH PERCEPATAN PEMBERANTASAN KORUPSI OPD SECARA SISTELEKTRONIK	2018
37.	CCD (COACHING CLINIC DESA)	2022
38.	BALITBANG COFFEE CORNER	2021

Adapun Inovasi Daerah unggulan dalam rangka meningkatkan pelayanan publik di Kabupaten Merangin adalah E-Pustaka yang sebelum adanya aplikasi ini masyarakat datang hanya dapat membaca buku cetak yang tersedia di Perpustakaan Umum Daerah. Dengan aplikasi E-pustaka, sekarang masyarakat dapat meningkatkan kualitas layanan serta mutu perpustakaan dalam memenuhi kebutuhan informasi masyarakat yang tidak terbatas ruang dan waktu serta berperan aktif dalam kegiatan literasi masyarakat. Selain E-Pustaka, Inovasi Daerah dalam rangka peningkatan tata kelola pemerintah seperti aplikasi E-BLUD yang sudah diterapkan pada dinas kesehatan Kabupaten Merangin pada berbagai kegiatannya mengandung pelaksanaan yang inovatif. Pada hakikatnya, semua penciptaan inovasi daerah perlu dorongan,

pembinaan, pendampingan maupun fasilitasi agar dapat tumbuh dan berkembang yang secara nyata dapat memberikan nilai tambah yang signifikan bagi penyelenggaraan pelayanan publik di Daerah.

Inovasi daerah yang sudah ada pada saat ini belum terselenggara secara maksimal karena belum ada dasar hukum untuk mengkoordinasikan penyelenggaraan inovasi daerah tersebut secara sistematis dan terstruktur. Saat ini para perangkat daerah yang memiliki inovasi berjalan sendiri karena tidak ada koordinasi pembinaan serta evaluasi yang mendorong terjadinya perkembangan inovasi. Hal ini tentu sangat disayangkan mengingat cakupan wilayah dan besaran layanan publik yang diberikan menjadikan potensi inovasi daerah di Kabupaten Merangin sangat dibutuhkan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Untuk itu diperlukan suatu pengaturan yang dapat menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah melalui perangkat daerah yang menjalankan fungsi pemerintah daerah di bidang perencanaan, penelitian dan pengembangan untuk mendorong penciptaan atau replikasi pelayan publik dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah menuju *E-Government*.

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Inovasi Daerah yang akan diatur

Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Pemerintah Daerah. Peraturan daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁶

Mengingat peranan Peraturan Daerah yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggarakan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas. Dalam Undang-Undang pemerintahan daerah yang terkait juga dengan pembentukan peraturan daerah, menyatakan “Pembentukan Peraturan daerah mencakup tahapan Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan dan Pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan Perundang-undangan”.

Salah satu dari program Peraturan daerah yang urgen untuk di laksanakan di Kabupaten Merangin adalah pengaturan mengenai Inovasi Daerah. Permasalahanya adalah sampai saat ini Kabupaten Merangin belum memiliki pengaturan yang khusus mengatur tentang inovasi daerah, sehingga penciptaan dari inovasi daerah belum dapat terlaksana secara maksimal.

Inovasi Daerah pada hakikatnya ditujukan untuk mendukung peningkatan kinerja Pemerintah Daerah dan Pelayanan Publik, secara optimal dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menuju *E-Government*. Sasaran Inovasi Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan Pelayanan Publik, pemberdayaan peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing Daerah. Sejalan dengan itu,

²⁶ Michael A. Pangemanan, “Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah”, Lex Privatum Vol. IV/No. 8/Okt-Nov/2016, hlm. 24

usulan Inovasi Daerah tentunya tidak dibatasi hanya berasal dari Pemerintah Daerah, melainkan dibuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk mengusulkan maupun menciptakan Inovasi Daerah.

Inovasi Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah didefinisikan sebagai semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inovasi Daerah dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, yaitu inovasi tata kelola Pemerintahan Daerah, inovasi Pelayanan Publik, dan/atau Inovasi Daerah lainnya sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Suatu ide atau gagasan untuk dapat menjadi Inovasi Daerah harus melalui tahapan yang secara rinci akan diatur dalam Peraturan Daerah ini.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2017 tentang Inovasi Daerah yang merupakan aturan pelaksana mengenai inovasi daerah dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah masih bersifat umum dan membutuhkan pengaturan yang lebih rinci dan penyesuaian dengan kebutuhan Daerah untuk dapat diimplementasikan. Untuk itu, Peraturan Daerah ini menguraikan secara lebih rinci pelaksanaan Inovasi Daerah dalam beberapa tahapan yang dimulai dari pengusulan, penetapan, uji coba, sampai pada penerapan Inovasi Daerah terkait. Selanjutnya, terhadap penerapan Inovasi Daerah terbaik dapat diusulkan secara berkala untuk dilakukan penilaian dan pemberian penghargaan oleh Menteri kepada Pemerintah Daerah atau oleh Pemerintah Daerah kepada individu dan Perangkat Daerah yang Inovasi Daerahnya berhasil diterapkan.

Inovasi Daerah di satu sisi merupakan peluang bagi Daerah untuk berkreativitas dan berkarya melahirkan ide dan gagasan dalam rangka menciptakan terobosan baru untuk mendukung peningkatan kinerja Pemerintahan Daerah, namun di sisi lain, Inovasi Daerah dapat pula berpotensi menyebabkan terjadinya penyalahgunaan wewenang. Berkaitan dengan itu, dalam Peraturan Daerah ini diatur batasan tegas mengenai hal tersebut, yaitu dengan pengaturan secara rinci dan jelas mengenai prinsip, kriteria, dan mekanisme Inovasi Daerah sebagai suatu kebijakan Daerah. Hal tersebut sangat penting untuk menghindari adanya penyalahgunaan wewenang.

Berdasarkan hal itu, perencanaan Penyelenggaraan Inovasi Daerah harus disesuaikan dengan tingkat kebutuhan masyarakat sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa di Kabupaten Merangin memiliki berbagai inovasi yang bisa dan berkesempatan besar dikembangkan dalam rangka meningkatkan perekonomian masyarakat. Dalam artian bahwa inovasi yang ada sampai saat ini masih belum bisa dikembangkan dikarenakan belum ada pengaturan khusus yang mengatur tentang inovasi daerah. Sehingga menyebabkan salah satu alasan terhambatnya perkembangan perekonomian yang ada di kabupaten Merangin.

Berdasarkan peraturan pemerintah nomor 38 tahun 2017 tentang inovasi daerah, tujuan dari inovasi daerah adalah untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan sasarannya diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan Pelayanan Publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dan peningkatan daya saing Daerah.

Oleh karena itu, pengaturan Penyelenggaraan inovasi daerah dalam Peraturan Daerah ini, antara lain, ditujukan untuk:

1. dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik.
2. Adanya peran serta masyarakat dalam berinovasi dibidang pengembangan pelayanan publik agar dapat memberi nilai tambah dan daya saing dalam meningkatkan pelayanan masyarakat di Kabupaten Merangin.
3. Terwujudnya Penyelenggaraan inovasi daerah yang komprehensif yang akhirnya inovasi tersebut dapat dikembangkan di seluruh wilayah Kabupaten Merangin dan daerah lain.

Adapun implikasi Peraturan Daerah terhadap kehidupan masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Dampak hukum

Dampak hukum ketika Peraturan Daerah ini ditetapkan, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin memiliki landasan hukum dan pedoman dalam mengatur, mengawasi, dan membina Penyelenggaraan Inovasi Daerah yang berkualitas. Disamping itu, pemerintah Merangin memiliki dasar hukum untuk mengatur dan menetapkan Peraturan Daerah atau Peraturan Bupati tentang Inovasi Daerah.

2. Dampak Sosial

Dampak sosial terhadap Peraturan Daerah tentang Inovasi Daerah Kabupaten Merangin, maka akan tercipta dampak positif terhadap perilaku dalam pengembangan pelayanan untuk daya saing di lingkungan masyarakat. Dalam artian masyarakat akan diper mudah dalam memperoleh layanan publik berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kemudahan ini akan mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan.

3. Prosedural Administratif

Dalam aspek prosedural ini, kehadiran Peraturan Daerah yang akan dibentuk diharapkan membawa perubahan mekanisme penyelenggaraan inovasi daerah menuju *E-Government*. Peraturan daerah ini akan mengatur mengenai bentuk dan kriteria Inovasi Daerah, pengusulan dan penetapan inisiatif Inovasi Daerah, uji coba Inovasi Daerah, penerapan, penilaian, dan pemberian penghargaan Inovasi Daerah, diseminasi dan pemanfaatan Inovasi Daerah, pendanaan, informasi Inovasi Daerah, pembinaan dan pengawasan serta peran serta masyarakat.

Adanya kewajiban pemerintah memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya merupakan faktor yang mempengaruhi adanya perlindungan hukum itu sendiri, dengan adanya kewajiban pemerintah ini maka pemerintah diharuskan untuk menjaga agar hak-hak warga negaranya dapat dijamin oleh Negara atau pemerintah agar hak-hak yang melekat pada warga negaranya dapat terlindungi maka disini ada yang dinamakan perbuatan pemerintah yaitu perbuatan pemerintah membuat peraturan perundang-undangan.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Inovasi Daerah di Kabupaten Merangin berfungsi sebagai payung hukum, sehingga memberikan dasar hukum bagi seluruh organ

Pemerintah ataupun masyarakat Kabupaten Merangin dalam memunculkan inovasi daerah guna meningkatkan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam tata kelola pemerintah khususnya inovasi dalam internal pemerintah dan peningkatan pelayanan publik di lingkungan masyarakat. Dengan disusunnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Inovasi Daerah di Kabupaten Merangin, diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing daerah.

Inovasi Daerah meliputi Inovasi Daerah dalam rangka pembaharuan penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun peningkatan produk atau proses produksi. Usulan inisiatif inovasi dalam rangka pembaharuan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berasal dari kepala daerah, ASN, perangkat daerah, Pemerintah Desa, BUMD, masyarakat maupun pendidikan formal. Dengan inovasi-inovasi yang dilakukan oleh daerah maka akan dapat memberikan pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat, sehingga menjadi lebih efektif dan hemat biaya yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan. Inovasi daerah yang bukan merupakan replikasi, merupakan hak cipta yang harus dilindungi sehingga Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk memfasilitasi pendaftaran perlindungan kekayaan intelektual untuk inovasi tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sering terjadi bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, atau penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mampu memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan.

Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum, sehingga muncul pertanyaan tentang susbsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif, bagaimana pengaruh politik terhadap hukum, jenis sistem politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum dan berkarakter seperti apa, dan lain sebagainya. Jawaban dari pertanyaan-pertanyaan di atas sudah memasuki wilayah politik hukum. Politik hukum secara

sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, mencakup juga pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasal maupun dalam implementasi dan penegakannya.²⁷

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan terletak pada hierarkinya. Hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas: peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁸ Selain asas tersebut, dalam doktrin ilmu hukum masih terdapat beberapa asas yang berkenaan dengan kepastian peraturan perundang-undangan, yaitu:²⁹

- a. *Lex posterior derogat legi priori* : Hukum yang berlaku kemudian membantalkan hukum yang terdahulu.
- b. *Lex specialis derogat legi generali* : Hukum khusus membantalkan hukum umum;
- c. *Lex superior derogat legi inferiori* : Hukum yang derajatnya lebih tinggi membantalkan hukum derajatnya lebih rendah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menormatifkan Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang terdiri atas:³⁰

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.³¹ Lembaga Negara atau Pejabat yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan sesuai jenis dan hierarkinya di Indonesia berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 yaitu:

- a. Undang-Undang: Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden³², dengan materi muatan³³:

²⁷ Moh. Mahfud MD., 1998, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, hal. 1-2.

²⁸ Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁹ I.P.M. Ranuhandoko, *Terminologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, halaman.385-386.

³⁰ Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011

³¹ Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011

³² Pasal 1 angka 3

³³ Pasal 10 ayat (1)

- 1) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 - 3) pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - 4) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
 - 5) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang: Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.³⁴ Materi muatannya sama dengan materi muatan Undang-Undang.³⁵
- c. Peraturan Pemerintah: Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.³⁶
- d. Peraturan Presiden: Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.³⁷ Berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan³⁸.
- e. Peraturan Daerah Provinsi: Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁹ Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Gubernur/Walikota. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴⁰ Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- g. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau

³⁴ Pasal 1 angka 4

³⁵ Pasal 11

³⁶ Pasal 1 angka 5 Jo Pasal 12 dan Penjelasannya, bahwa : Yang dimaksud dengan "sebagaimana mestinya" adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

³⁷ Pasal 1 angka 6 Jo Pasal 11

³⁸ Pasal 13.

³⁹ Pasal 1 angka 7 Jo Pasal 14 .

⁴⁰ Pasal 1 angka 8 Jo Pasal 14

Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Gubernur/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.⁴¹

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:⁴²

- a. Kejelasan tujuan: bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas apa yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat: dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Jika tidak, dapat dibatalkan atau batal demi hukum.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan : benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan: memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Kedagunaan dan kehasilgunaan : benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan : memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika, pilihan kata atau terminologi, bahasa hukumnya jelas, dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan : transparan atau terbuka bagi masyarakat luas mulai dari proses perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan, agar seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan yang diperlukan.

Salah satu aspek penting dalam pembentukan peraturan, adalah dimilikinya kewenangan bagi organ pembentuknya. Demikian juga dalam pembentukan perda, pembentukan perda harus didasarkan pada lingkup kewenangan. Sedangkan sumber kewenangan terdiri dari tiga, yaiti atribusi, delegasi dan mandat. Secara atribusi UUD 1945 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan yang secara tegas diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, “*Pemerintah daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, pemerintah daerah membutuhkan payung hukum ditingkat daerah, hal ini bertujuan agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat semakin membaik setiap waktunya. Berkaitan dengan hal tersebut maka berdasarkan pasal ini, Pemda diberi kewenangan untuk membentuk perda, yaitu UU di tingkat lokal yang pembuatannya juga terdiri dari DPRD dan kepala daerah.

Disamping itu, alasan pemerintah daerah untuk membentuk perda juga dapat karena adanya delegasi dari peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya, atau perintah untuk membentuk peraturan daerah yang mana perintah pendeklasian tersebut telah disebutkan secara tegas.

⁴¹ Pasal 8 ayat (1).

⁴² Pasal 5 beserta penjelasannya

Dalam konteks penyelenggaran pemerintahan dengan bentuk Negara kesatuan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.⁴³ Demikian pengaturan mengenai otonomi daerah di Indonesia yang dalam tataran konstitusi telah mengamanatkan dengan rinci bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut sistem otonomi daerah. Dalam konteks otonomi, asas yang diterapkan oleh Indonesia adalah asas desentralisasi dan tugas pembantuan, sedangkan untuk asas sentralisasi tidak mendapat tempat. Menurut sebagian pihak, hal tersebut adalah bukti bahwa Indonesia menganut sistem otonomi yang seluas-luasnya.

Dengan diakomodirnya sistem desentralisasi dalam ketatanegaraan Indonesia, maka segala urusan pemerintahan tidak mutlak menjadi urusan pemerintah pusat namun disebar antar seluruh tingkatan pemerintahan, mulai dari pemerintah kabupaten/kota hingga pemerintah provinsi. Bahkan, menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, jenjang pemerintahan telah sampai ke tingkat desa. Bidang pemerintahan yang mutlak menjadi urusan pemerintah pusat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut:⁴⁴

- a. urusan luar negeri;
- b. urusan pertahanan;
- c. urusan keamanan;
- d. urusan peradilan;
- e. urusan kebijakan moneter dan fiskal;
- f. urusan agama.

Selain keenam bidang urusan yang menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat di atas, pemerintah pusat dan Pemda memiliki kewenangan masing-masing. Pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut dibagi menurut standar yang telah ditetapkan dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Selain urusan diatas terdapat urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Oleh karena itu untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya.

⁴³ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hal 27.

⁴⁴ Lihat dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Dalam rangka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jambi tentang Inovasi Daerah perlu melakukan evaluasi dan analisis terhadap beberapa Peraturan Perundang-undangan yang terkait. Evaluasi dan analisis terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait ini dimaksudkan untuk memahami kondisi hukum yang ada, keterkaitan Rancangan Peraturan Daerah ini dengan Peraturan Perundang-undangan khususnya yang mengatur mengenai Inovasi Daerah.

Analisis Peraturan Perundang-undangan dilakukan untuk menggambarkan upaya sinkronisasi dan harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari rancangan peraturan daerah ini, sehingga menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini akan menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari Peraturan Daerah yang dibentuk.

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan merupakan suatu hal yang penting dilakukan agar suatu peraturan perundang-undangan dapat diterapkan secara efektif dan efisien, karena suatu peraturan perundang-undangan dalam penerapannya akan selalu terkait dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan ini dapat dilakukan baik secara vertical maupun horizontal. Sinkronisasi vertical dilakukan dalam rangka melihat suatu peraturan perundang-undangan apakah bertentangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan sinkronisasi horizontal untuk melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang sederajat. Sinkronisasi perundang-undangan ini menjadi sangat penting dilakukan terhadap penerbitan suatu perundang-undangan yang baru sehingga pada saat peraturan perundangan tersebut diundangkan tidak akan menimbulkan permasalahan atau konflik dengan peraturan yang lebih tinggi atau sedrajat.

Peraturan daerah Kabupaten/Kota dalam kaitannya dengan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia adalah jenis peraturan dibawah setelah peraturan daerah di provinsi yang menduduki posisi terbawah. Karena merupakan jenis peraturan yang bawah maka Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan dalam naskah akademik diperlukan agar peraturan yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan yang ada diatasnya. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan juga dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah sehingga akan diketahui posisi dari peraturan daerah yang baru. Terkait dengan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan sistem penyedia air minum dan sanitasi berbasis masyarakat, terdapat sejumlah Peraturan Perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman sebagai landasan hukum, antara lain :

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sebagai landasan hukum atas pemberlakuan otonomi daerah, Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pertambangan.

Pemerintah daerah tersebut menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak untuk membentuk Peraturan Daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah ini merupakan dasar konstitusional yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah (Pemerintah Daerah dan DPRD) dalam membentuk Peraturan Daerah untuk mengatur dan menjalankan otonomi daerah.

Dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pertolongan tersebut, Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain. Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD ini disebut juga memberikan kewenangan atributif secara legitimasi kepada pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin dalam menyelenggarakan otonomi daerahnya.

Dalam hal pembagian pemerintahan daerah, merupakan konsep baru yakni konsep otonomi daerah, sehingga pemerintahan daerah bisa dan mampu mengatur rumah tangganya sendiri dan dapat mengatur dan melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diberikan kepada pemerintahan daerah. Dengan pemberian otonomi daerah, pemerintahan daerah mendapat kekuasaan dan wewenang yang penuh membentuk peraturan daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, yang dapat memberi dampak terjadi perubahan pola hubungan pusat dan daerah yang selama ini berlaku sistem sentralisasi berubah menjadi desentralisasi.

Tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah ini adalah mendekatkan pemerintah daerah kepada masyarakat yang dilayani sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah baru dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah terhadap masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan aktif dan berdaya dalam meningkatkan kesejahteraannya.

B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Sarolangon Bangko dan Daerah Tingkat II Tanjung Jabung dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Sarolangon Bangko dan Daerah Tingkat II Tanjung Jabung dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah, merupakan peraturan perundang-undangan yang merupakan dasar hukum bagi batas

administrasi wilayah Kabupaten Merangin. Pembatasan administrasi ini juga sebagai batas keberlakuan hukum bagi semua produk hukum Kabupaten Merangin.

Undang-Undang ini secara umum membentuk daerah otonom yang secara demografis berada di wilayah Sumatra Tengah. Dari 14 (empat belas) wilayah otonom Kabupaten yang dibentuk oleh Undang-Undang ini, 2 (dua) diantaranya berada di Provinsi Jambi yaitu Kabupaten Merangin yang berkedudukan di Muaro Bungo dan Kabupaten Batang Hari yang berkedudukan di Jambi.

Selain mengatur tentang pembentukan beberapa wilayah otonom, Undang-Undang ini juga mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan sekilas tentang urusan rumah tangga dan kewajiban daerah Kabupaten. Namun seiring dengan perkembangan pemerintahan, beberapa hal substantif dari Undang-Undang ini perlu diubah termasuk tentang wilayah Kabupaten yang terbentuk. Sehingga sembilan tahun kemudian, Undang-Undang inipun diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Sarolangun Bangko dan Daerah Tingkat II Tanjung Jabung dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah.

Undang-Undang yang baru ini membentuk beberapa wilayah Kabupaten baru, yang mana dalam Pasal 1 ayat (3) dengan jelas dinyatakan bahwa beberapa wilayah yang ada dalam Kabupaten Batang Hari dipisahkan untuk membentuk Daerah Tingkat II Tanjung Jabung yang merupakan wilayah Merangin dengan berbagai perkembangan administrasinya di masa kini.

C. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan unsur kemajuan peradaban manusia yang sangat penting karena melalui kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, manusia dapat mendayagunakan kekayaan dan lingkungan alam ciptaan Tuhan Yang Maha Esa untuk menunjang kesejahteraan dan meningkatkan kualitas kehidupannya.

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi pada Pasal 3 menyebutkan Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi bertujuan:

1. memajukan dan meningkatkan kualitas Pendidikan, Penelitian, Pengembangan, Pengkajian dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi yang menghasilkan Invensi dan Inovasi;
2. meningkatkan intensitas dan kualitas kemitraan, sinergi antar unsur pemangku kepentingan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi;
3. meningkatkan pemanfaatan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi untuk pembangunan nasional berkelanjutan, kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat; dan
4. meningkatkan kemandirian, daya saing bangsa dan daya tarik bangsa dalam rangka memajukan peradaban bangsa melalui pergaulan internasional.

Salah satu kegiatan dalam menerapkan ilmu pengetahuan dan teknologi adalah inovasi. Inovasi adalah hasil pemikiran, Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan/atau Penerapan yang mengandung unsur kebaruan dan telah diterapkan serta memberikan kemanfaatan ekonomi dan/atau sosial.

D. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas peraturan perundang-undangan merupakan faktor penting dalam pembentukan dan pelaksanaan peraturan. Pentingnya asas peraturan perundang-undangan juga menyangkut persyaratan kualitas aturan hukum, sehingga Undang-Undang yang dihasilkan memiliki efektivitas dari segi pencapaian tujuan pelaksanaan dan penegakan hukumnya.

Dalam pemerintahan daerah, Perda tidak dapat dipandang sebelah mata, ini dikarenakan Perda salah satu aturan yang dapat mengatur seluruh masyarakat agar berjalannya sebuah pemerintahan disuatu daerah. Hal ini sangat terlihat semenjak diberlakukannya otonomi daerah, karena arti penting dari otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian dan kebebasan ataupun sebuah keleluasaan.

Daerah berhak dan mempunyai kewenangan mengurus urusan rumah tangga sendiri, dan berhak membuat produk hukum yang bisa digunakan untuk mengatur masyarakatnya, tetapi bukan dalam artian memerdekan daerah itu. Dalam hal pembentukan Perda, semua teknis dan aturan-aturan yang digunakan dalam pembuatan Perda telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Khususnya dalam Pasal 5 yang menyebutkan bahwa asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Dalam pembentukan Perda, dalam hal ini Perda tentang cara legislasi daerah, maka Perda tersebut nantinya diharapkan akan menjadi pelaksanaan dari Undang-Undang terkait khususnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Peundang-Undangan. Program legislasi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, penyusunan Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1), penyusunan daftar rancangan peraturan daerah didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;

- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Menurut Pasal 138 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan perda mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan ;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Sementara dalam Pasal 139 dinyatakan pula bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur mengenai teknik dan materi pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah sebagai salah satu hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1). Pengaturan mengenai materi muatan yang dapat diatur dalam peraturan daerah diatur dalam Pasal 14 yang menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jadi secara normatif tujuan dibentuknya peraturan daerah adalah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan menampung kondisi khusus daerah yang tetap diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan yang lain dan kepentingan umum.

E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Ciptakerja

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini termaktub dalam beberapa ketentuan yang diatur dalam batang tubuh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda. Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan.

DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang. Namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Dalam hal kewenangan Pemerintah Pusat memiliki kewenangan absolut sedangkan pemerintahan daerah memiliki kewenangan konkuren, yang dibagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun pada Pasal 12 ayat (1), (2) dan ayat (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan:

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat;
 - f. sosial.

- (2) Kemudian terkait dengan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;

- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energi dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transmigrasi.

Ketentuan Pasal 237 UU No 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa: asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Majunya suatu bangsa sangat ditentukan oleh inovasi yang dilakukan bangsa tersebut. Untuk itu maka diperlukan adanya perlindungan terhadap kegiatan yang bersifat inovatif yang dilakukan oleh aparatur sipil negara di Daerah dalam memajukan Daerahnya. Perlu adanya upaya memacu kreativitas Daerah untuk meningkatkan daya saing Daerah. Untuk itu perlu adanya kriteria yang obyektif yang dapat dijadikan pegangan bagi pejabat Daerah untuk melakukan kegiatan yang bersifat inovatif. Dengan cara tersebut inovasi akan terpacu dan berkembang tanpa ada kekhawatiran menjadi obyek pelanggaran hukum.

F. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Inovasi Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 390 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mendeklasikan pengaturan lebih lanjut tentang inovasi daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa Inovasi Daerah bertujuan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Untuk

mencapai tujuan tersebut, sasaran Inovasi Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing daerah. Dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah tersebut diatas juga disebutkan, Inovasi Daerah berbentuk inovasi tata kelola pemerintahan daerah, inovasi pelayanan publik, dan/atau inovasi daerah lainnya sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Sedangkan pada Pasal 6 disebutkan mengenai kriteria Inovasi Daerah meliputi:

1. Mengandung pembaharuan seluruh atau sebagian unsur dari inovasi;
2. Memberi manfaat bagi daerah dan/atau masyarakat;
3. Tidak mengakibatkan pembebanan dan/atau pembatasan pada masyarakat yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. Merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
5. Dapat direplikasi.

Peraturan Pemerintah ini memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendorong penciptaan inovasi daerah di seluruh unit perangkat daerah yang usulannya dapat berasal dari Kepala Daerah, Aparatur Sipil Negara, Perangkat Daerah atau anggota masyarakat. Pemerintah Daerah juga diberikan kewenangan untuk menerima usulan, menguji, mengevaluasi, menetapkan, melakukan uji coba serta menerapkan inovasi daerah tersebut sebagai bagian dari penyelenggaraan pelayanan publik di lingkup Pemerintahan Daerah.

Dalam pengajuan usulan, inisiatif inovasi daerah harus dilengkapi dengan proposal inovasi daerah untuk dapat dilakukan evaluasi oleh tim independen, rapat paripurna, atau oleh Perangkat Daerah yang menjalankan tugas fungsi pemerintahan daerah di bidang penelitian dan pengembangan. Terhadap inovasi daerah yang dianggap layak maka ditetapkan dalam Keputusan Bupati untuk selanjutnya dilakukan uji coba. Inovasi daerah yang telah lolos dan berhasil pada tahapan uji coba akan diterapkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam bentuk produk hukum:

- a. Peraturan Daerah, untuk penerapan Inovasi Daerah yang mengakibatkan pembebanan kepada masyarakat, pembatasan kepada masyarakat, dan/atau pembebanan pada anggaran pendapatan dan belanja Daerah; atau
- b. Peraturan Kepala Daerah, untuk penerapan Inovasi Daerah yang berkaitan dengan tata laksana internal Pemerintah Daerah dan tidak mengakibatkan pembebanan kepada masyarakat, pembatasan kepada masyarakat, dan/atau pembebanan pada anggaran pendapatan dan belanja Daerah.

Inovasi daerah yang telah diterapkan dan bukan merupakan replikasi, dapat didaftarkan sebagai kekayaan intelektual milik Pemerintah Daerah. Meskipun demikian, Peraturan Pemerintah ini melarang komersialisasi Inovasi daerah yang telah memperoleh tanda daftar kekayaan intelektualnya. Hal ini berarti terhadap inovasi daerah tersebut tetap dapat direplikasi dengan tidak memungut royalti. Untuk mendukung penciptaan inovasi daerah yang semakin terbarukan, Peraturan Pemerintah ini memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk memberikan penghargaan dan/atau insentif kepada individu atau Perangkat Daerah yang mengusulkan Inovasi Daerah yang berhasil diterapkan. Segala bentuk

penghargaan dan/atau insentif tentu disesuaikan dengan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah.

Dari substansi pada beberapa peraturan tersebut sangat jelas bahwa perlunya suatu regulasi ditingkat daerah Kabupaten Merangin yang mengatur tentang inovasi daerah di Kabupaten Merangin, sehingga inovasi-inovasi yang sudah dilakukan dapat memperoleh legitimasi dan dapat selalu dilakukan evaluasi untuk mengembangkan serta penemuan inovasi yang baru.

G. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 104 Tahun 2018 tentang Penilaian dan Pemberian Penghargaan dan/atau Insentif Inovasi Daerah

Peraturan Menteri ini merupakan pengaturan peraturan pelaksana dari Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2018 tentang Inovasi Daerah yang bertujuan untuk:

- a. mengukur tingkat Inovasi Daerah;
- b. memacu dan memotivasi pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota untuk meningkatkan Inovasi dan kreativitas sesuai dengan bentuk Inovasi;
- c. mendorong arah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pembangunan Daerah sesuai dengan kebijakan pembangunan nasional yang selaras dengan penerapan *good governance*;
- d. meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat terhadap proses Inovasi yang sedang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- e. meningkatkan pengawasan dan peran serta masyarakat dalam setiap perumusan kebijakan dan program yang diterapkan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, sehingga dapat diterima (*accepted*) masyarakat, tepat (*appropriated*) dan berkelanjutan (*sustainable*); dan
- f. memberikan penghargaan kepada Pemerintah Daerah yang melakukan Inovasi dan kreativitas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah untuk meningkatkan pelayanan publik, meningkatkan pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan daya saing daerah.

Secara khusus pengaturan dari Peraturan Menteri ini lebih kepada bagaimana Menteri memberikan penilaian terhadap daerah yang telah menerapkan inovasi daerah serta bagaimana penghargaan diberikan terhadap inovasi daerah tersebut. Namun selain itu, Peraturan Menteri ini juga memberikan beberapa kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan sosialisasi di tingkat Daerah tentang tahapan penjaringan sebagai salah satu tahapan yang harus ditempuh dalam proses penilaian inovasi daerah oleh Menteri. Selain itu, untuk mendorong penciptaan inovasi daerah maka peraturan menteri ini memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk dapat memberikan penghargaan dan/atau insentif kepada anggota dewan perwakilan rakyat daerah, perangkat daerah, badan layanan umum daerah, badan usaha milik daerah, aparatur sipil negara dan masyarakat yang berhasil menerapkan Inovasi. Penghargaan dari Pemerintah Daerah ini ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah. Sedangkan pemberian penghargaan tersebut dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi penelitian dan pengembangan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG

INOVASI DAERAH

Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum sehingga merupakan suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya yang terdiri atas asas-asas pembentukannya, jenis hirarki, fungsi, materi muatan, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujian yang dilandasi Pancasila dan UUD 1945. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis tersebut menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis. Demikian juga halnya dengan rancangan Peraturan Daerah tentang Inovasi Daerah, yang pembentukannya juga dilandasi dengan pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis.

Pemikiran akan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan aktualisasi dari teori Keberlakuan Hukum (*Gelding Theory*). Teori ini didasari pada pemahaman bahwa perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu syarat filosofis, sosiologis dan yuridis. Implementasi dari teori keberlakuan hukum ini, telah menjadi bagian dari salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang diatur dalam Pasal 5 huruf d Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu asas dapat dilaksanakan.

Untuk mewujudkan materi muatan peraturan perundangan yang sesuai asas-asas peraturan perundangan yang baik diperlukan dasar untuk menjadi pijakan tentang dibentuknya sebuah peraturan perundangan. Asas-asas peraturan perundangan di atas memberikan pemahaman bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundangundangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Landasan filosofis memuat pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan Sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial-ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat yang mendorong perlu dibuatnya Naskah Akademik. Landasan/alasan sosiologis sebaiknya juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauh mana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum nasional yang ingin dicapai.

Landasan Yuridis memuat pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan bermasyarakat.

A. Landasan Filosofis

Landasan Filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum bangsa Indonesia pada hakikatnya terjabarkan dalam Pembukaan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa dibentuknya negara Indonesia bertujuan untuk mewujudkan perlindungan bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Landasan filosofis peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealikan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan⁴⁵.

Pentingnya kajian landasan filosofis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah, adalah untuk memastikan bahwa Rancangan Peraturan Daerah ini memuat nilai falsafah bangsa serta tidak memiliki muatan yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kajian filosofis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah dilakukan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena di sinilah terdapat *Ideal norms* dan *rechtsidee* bangsa Indonesia yang meliputi pandangan hidup, kesadaran hukum, cita-cita moral luhur serta watak dari Bangsa Indonesia yang pada akhirnya akan terbentuk suatu kerangka politik hukum nasional yang bertujuan kepada perwujudan tujuan negara yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Sistem hukum Indonesia yang lebih mengedepankan kepastian hukum atau legalitas yang tertuang didalam peraturan perundang-undangan yang didasarkan kepada landasan ideologi dan konstitusional negara, sebenarnya tidak lain adalah sistem hukum yang bersumber dari nilai-nilai budaya bangsa yang sudah lama ada dan berkembang.⁴⁶ Dengan kata lain, jati diri hukum Indonesia merupakan sesuatu yang tumbuh bersama dengan masyarakat yang akan terus berkembang kearah pembangunan.⁴⁷ Oleh sebab itu kepentingan masyarakat harus dapat dilindungi dengan menggabungkan sistem norma, sistem perilaku dan sistem nilai dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.⁴⁸ Kemudian menurut Mochtar Kusumaatmadja dalam konsep pembangunan mengartikan hukum tidak hanya sebatas pada alat untuk mencapai tujuan tetapi merupakan suatu sarana yang lebih luas untuk membangun bangsa Indonesia.⁴⁹ Sehingga dalam hal ini peran hukum besifat sebagai sarana pembangun yang mendorong ekonomi, sosial, dan politik masyarakat yang diaturnya.

⁴⁵ Muhtadi, *Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah*, Fiat Justicia Ilmu Hukum Volume 7 No 2 Mei-Agustus 2013, hal 213.

⁴⁶ Imam Syaukani dkk, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2004, hlm. 63.

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum cetakan ke-8*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014, hlm. 242-243.

⁴⁸ Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif. Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2012, hlm.95.

⁴⁹ Shidarta, Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan, Jakarta: CV Utomo, 2006, hlm. 415.

Kemudian dengan pertimbangan bahwa tujuan negara adalah untuk memajukan kemakmuran dan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada warga negara agar dapat mengembangkan dirinya secara bebas, dengan demikian hukum harus mengabdi kepada rakyat⁵⁰. Hal ini sejalan dengan pendapat Imanuel Kant yang mengemukakan bahwa hukum dibentuk karena manusia ingin agar dalam mencapai kemerdekaannya tidak terganggu dan diganggu oleh anggota masyarakat lainnya. Oleh karena itu hukum merupakan sarana perlindungan dalam masyarakat agar tercapai keamanan dan kedamaian.⁵¹ Hukum yang dibuat adalah hukum yang sesuai dengan ruang dan waktu hukum itu dibuat.

Tugas negara bukan hanya sebagai suatu negara penjaga malam (*nachtwakersstaat*), yang bertugas apabila tidak terjadi ketentraman, ketertiban umum dan keamanan. Paham ini sudah berubah seiring dengan perkembangan umat manusia dimana negara hukum modern yang memiliki kewajiban yang lebih luas yaitu mementingkan kebutuhan masyarakatnya. Konsep ini melahirkan pengelolaan manajemen negara yang harus berdasarkan hukum, yang sedikitnya harus mencerminkan tiga kriteria yaitu supremasi hukum, persamaan hak di depan hukum, dan perlindungan setiap orang di depan hukum.⁵² Sementara itu tugas pokok pemerintah yang paling utama dalam menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi warga negara.⁵³

Secara filosofis tujuan hukum yang dibuat oleh penguasa harus dapat menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat dan untuk itu penguasa dengan hukum yang dibuatnya harus berusaha mencapai empat tujuan, yaitu: untuk memberi nafkah hidup (*to provide subsistence*); untuk memberikan makanan yang berlimpah (*to provide abundance*); untuk memberikan perlindungan (*to provide security*); dan yang terakhir untuk mencapai persamaan (*to attain equality*).⁵⁴

Landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵⁵

Pemerintah negara Republik Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam konsep negara hukum

⁵⁰Darji Darmodiharjo, dan Shidarta, Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm 106.

⁵¹Ibid.

⁵²A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law the Constitution* (London: Macmillan Press, 1971), hlm. 202-203. Menyatakan bahwa "... in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of government. It means, again, equality before the law, or equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts ; lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of constitution, the rules which in foreign countries naturally from part of constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individual, as defined and enforced by the courts."

⁵³Moh. Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 28.

⁵⁴Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu kajian Filosofis dan Sosiologis*, cetakan ke dua, Jakarta : Toko Gunung Agung, 2002, hlm. 267-268. Lihat juga Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, edisi revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, hlm. 117-122.

⁵⁵Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

kesejahteraan (nachtwakerstaat) negara tidak hanya ditempatkan sebatas penjaga ketertiban semata, tepati juga dimungkinkan ikut serta dalam segala aspek kehidupan masyarakat.

Tujuan negara dalam konsep negara hukum kesejahteraan tidak lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan setiap warganya. Sebagai sebuah negara, Indonesia juga mempunyai tujuan bernegara. Tujuan bernegara tersebut tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang efektif dan efisien demi terwujudnya pembangunan manusia yang adil dan merata.

Hal ini diperjelas pada Pasal 28 C ayat (1) bahwa Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan manusia.

Untuk mencapai kesejahteraan umum tersebut dapat dilakukan dengan mendekatkan pemerintah daerah kepada masyarakat yang dilayani merupakan tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah. Pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah bisa dan mampu mengatur rumah tangganya sendiri dan dapat mengatur dan melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diberikan kepada pemerintah daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah disebutkan bahwa Inovasi Daerah bertujuan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sebagaimana cita-cita hukum dan tujuan negara bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan lebih diperjelas dalam Pasal 18 ayat (6) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka perlu mengoptimalkan layanan publik dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui inovasi daerah yang tersistem demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan.

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan

mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, *inovasi*, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Inovasi Daerah pada hakikatnya ditujukan untuk mendukung peningkatan kinerja Pemerintah Daerah dan Pelayanan Publik, secara optimal dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sasaran Inovasi Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan Pelayanan Publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing Daerah.

Inovasi merupakan kunci untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, daya saing daerah, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Inovasi menjadi salah satu *tool* dalam mengakselerasi peningkatan daya saing daerah. Inovasi pada lingkungan instansi pemerintah kota sangat penting karena dapat mengakselerasi inovasi swasta dan masyarakat dalam meningkatkan pelayanan publik. Pemerintah daerah menjadi salah satu ujung tombak pelayanan publik yang wajib melakukan inovasi. Pelayanan publik yang inovatif akan meningkatkan pelayanan, pemberdayaan masyarakat, pertumbuhan ekonomi, dan daya saing yang semakin tinggi. Kemampuan daya saing daerah yang tinggi pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Inovasi, selain diperlukan untuk meningkatkan daya saing daerah dan meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat, pada dasarnya juga merupakan bagian yang tak terpisahkan dari reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi dicanangkan untuk memperbaiki “penyakit-penyakit” di sektor publik melalui pembaruan di 8 area sasaran (organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, SDM aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, dan *mindset* serta *cultural set aparatur*). Inovasi menjadi katalisator untuk mempercepat pelaksanaan reformasi birokrasi, di mana banyak program inovasi merupakan pengejawantahan dari upaya perubahan di area-area tersebut. Lebih jauh lagi, inovasi sesungguhnya dapat dimaknai sebagai reformasi birokrasi kontekstual, artinya pelaksanaan reformasi birokrasi yang disesuaikan dengan kebutuhan dan tantangan daerah setempat. Inovasi yang dimaksud adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang berpedoman pada prinsip sebagai berikut: peningkatan efisiensi, perbaikan efektivitas, perbaikan kualitas pelayanan, tidak ada konflik kepentingan, berorientasi

kepada kepentingan umum, dilakukan secara terbuka, memenuhi nilai-nilai kepatutan, dan dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis adalah pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah harus menjadi solusi bagi permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat di Merangin.

Hukum tidak lepas dari kehidupan manusia maka untuk membicarakan hukum kita tidak dapat lepas membicarakannya dari kehidupan manusia. Setiap manusia mempunyai kepentingan. Kepentingan adalah suatu tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi. setiap manusia adalah pendukung atau penyandang kepentingan sejak dilahirkan manusia butuh makanan, pakaian, tempat berteduh dan sebagainya. menginjak dewasa bertambahlah jumlah dan jenis kepentingannya: bermain-main, bersekolah, bekerja, berkeluarga, dan sebagainya. dari sejak kecil beranjak dewasa serta menjelang Saat ia meninggal dunia kepentingannya berkembang.⁵⁶

Manusia dalam hidupnya dikelilingi berbagai permasalahan yang mengancam kepentingannya, sehingga seringkali menyebabkan kepentingannya atau keinginannya tidak tercapai. Manusia menginginkan agar kepentingan-kepentingannya terlindungi dari bahaya yang mengancamnya. untuk itu ia memerlukan bantuan manusia lain. Manusia akan lebih kuat menghadapi ancaman ancaman dalam kepentingannya, yang dengan demikian akan lebih terjamin perlindungannya apabila ia hidup dalam masyarakat", yaitu salah satu kehidupan bersama yang anggota-anggotanya mengadakan pola tingkah laku yang maknanya dimengerti oleh sesama anggota. Masyarakat merupakan suatu kehidupan bersama yang terorganisir untuk mencapai dan merealisir tujuan bersama. masyarakat merupakan kelompok atau kumpulan manusia. Berapa jumlah manusia diperlukan untuk dapat disebut masyarakat tidaklah seberapa penting. kalau di sebuah pulau hantu terdapat seorang manusia saja Belumlah dapat dikatakan masyarakat tetapi kalau kemudian datang manusia lain di Pulau itu akan terjadilah hubungan dan pengaturan-pengaturan. apa yang mempertemukan atau melekatkan kedua manusia itu sama satu sama lain adalah pemenuhan kebutuhan atau kepentingan mereka. kehidupan bersama dalam masyarakat tidaklah didasarkan pada adanya beberapa manusia yang secara kebetulan bersama, tetapi berdasarkan pada adanya kebersamaan tujuan.⁵⁷

Kaedah sosial pada hakekatnya merupakan perumusan suatu pandangan mengenai perilaku atau sikap yang seyogyanya dilakukan atau yang seyogyanya tidak dilakukan, yang dilarang dijalankan atau yang dianjurkan untuk dijalankan. Dengan kaedah sosial ini hendaknya kepentingan manusia akan dapat dihindarkan dari bentrok antar kepentingan, akan diharapkan terlindungi kepentingan-kepentingan manusia. kaedah sosial ini ada yang berbentuk tertulis Ada pula yang lisan yang merupakan kebiasaan yang diteruskan dari

⁵⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2005, hlm.1

⁵⁷ Zevenbergen, *Fomeele Encyclopaedie der Rechtswetenschap*, hlm.107, dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum...* Op. Cit., hlm.2

generasi ke generasi.⁵⁸ Manusia dalam hidupnya dikelilingi berbagai macam bahaya yang mengancam kepentingannya, sehingga seringkali menyebabkan kepentingannya atau keinginannya tidak tercapai. Manusia menginginkan agar kepentingan-kepentingannya terlindungi dari bahaya yang mengancamnya. Untuk itu ia memerlukan bantuan manusia lain dengan kerjasama dengan manusia lain akan lebih mudah keinginannya tercapai atau kepentingannya terlindungi.⁵⁹ Oleh sebab itulah diperlukan pengetahuan akan kaidah sosial terutama dibidang hukum, sebagai salah satu upaya perlindungan kepentingan agar dapat terhindar dari bentrok atau konflik kepentingan di masyarakat.

Ada adagium yang mengatakan *ubi societas ibi ius* yang artinya "dimana ada masyarakat, disitu ada hukum". Hukum yang dimaksud di sini ialah hukum dalam pengertian umum, hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, setidaknya masyarakat harus mengenal hukum, bagaimana hukum itu, dan dimana hukum itu ada.⁶⁰ Kemudian suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang dibuat harus diterima oleh masyarakat, sesuai dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat.⁶¹

Negara Indonesia memberikan keleluasaan bagi daerah berdasarkan otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah yang diwujudkan dengan adanya kewenangan untuk membuat Perda. Pembentukan regulasi tersebut harus dapat mencerminkan keadilan bagi semua lapisan masyarakat. Oleh karena itu para pembuat peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya perda harus menjiwai dan memaknai apa yang menjadi keinginan di masyarakat. Melalui aturan hukum inilah dapat dijadikan sebagai pedoman bertingkah laku, sebagai sarana untuk menjaga kebutuhan masyarakat dan sebagai sistem pengendalian sosial. Dengan demikian hukum dapat dilihat dari segi lain yaitu sebagai sarana untuk mengatur interaksi kehidupan sehingga kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi. Selain itu pula dengan adanya Perda tentang Inovasi Daerah ini diharapkan agar kemanfaatan hukum dapat dicapai.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk perturan perundang-undangan yang baru. Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan amanat Konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum,

⁵⁸ *Ibid.*, hlm.4

⁵⁹ Zevenbergen, *Fomeele Encyclopaedie der Rechtswetenschap*, hlm.107, dalam Sudikno Mertokusumo, *Loc.Cit.*

⁶⁰ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, edisi revisi, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013, hlm.3.

⁶¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, Tanpa Tahun, hlm. 8. Lihat juga Lili Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2007, hlm. 66. Bandingkan Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 1. Bandingkan Budiono Kusumahamidjojo, "Catatan Pinggir", *Jurnal Dialogia Iuridica* Vo. 1 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Maranatha, Bandung, November 2009, hlm. 1.

memiliki konsekuensi kenegaraan bahwa setiap tindakan Pemerintah harus memiliki dasar hukumnya.

Terkait dengan konsep negara hukum, seorang filsuf Rumawi Kuno Cicero mengemukakan bahwa *Omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus* (*We are servants of the law so that we can be free*)⁶², ini adalah suatu ungkapan yang menyatakan bahwa dalam negara hukum, hukum adalah raja sehingga harus dipatuhi untuk mencapai suatu kesejahteraan. Dari beberapa konsep tersebut, Azhary menyimpulkan bahwa jika dikaitkan dengan Negara Republik Indonesia terdapat beberapa unsur negara hukum yaitu:

1. Hukumnya bersumber pada Pancasila;
2. Berkedaulatan rakyat;
3. Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi;
4. Persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan;
5. Kekuasaan Kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya;
6. Pembentukan undang-undang oleh Presiden bersama-sama dengan DPR;
7. Dianutnya sistem MPR.⁶³

Dari pendapat beberapa ahli tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa negara hukum harus menganut asas legalitas atau kepastian hukum untuk menjamin tegaknya keadilan dan mencegah timbulnya kesewenang-wenangan di masyarakat. Sejalan dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Indonesia adalah negara hukum maka setiap kebijakan yang dijalankan harus memiliki dasar hukum yang jelas serta berbentuk peraturan perundang-undangan. Maka pelaksanaan Inovasi Daerah di Daerah juga harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (6) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam konteks reformasi administrasi, kualitas pelayanan publik menjadi salah satu motor penggerak akuntabilitas publik yang harus dipenuhi oleh penyelenggara pemerintah. Dan untuk menjaga kualitas tersebut, dibutuhkan inovasi dalam meningkatkan dan mengembangkan sistem pelayanan publik yang berorientasi kepada masyarakat. Inovasi ini sendiri bertujuan untuk memberikan dan menyalurkan nilai-nilai pelanggan yang lebih efektif dan efisien serta mempermudah pengguna jasa layanan dalam mengakses sistem pelayanan pada organisasi pelayanan untuk mewujudkan pelayanan publik yang prima dan berkualitas.

Penyelenggaraan pelayanan publik sendiri di Indonesia telah memiliki landasan kebijakan yang kuat yaitu dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dimana pada Pasal 4 disebutkan agar pelayanan publik dapat memberikan hasil yang optimal, maka pelaksanaan pelayanan publik harus berdasarkan pada: (a) kepentingan umum; (b) kepastian hukum; (c) kesamaan hak; (d) keseimbangan hak; (e) keprofesionalan; (f) partisipatif; (g) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; (h) keterbukaan;

⁶² http://rightreason.typepad.com/right_reason/2014/10/omnes-legum-servi-sumus.html

⁶³ Azhary, *Negara Hukum Indonesia (Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya)*, Universitas Indonesia: UI Press, 1995, hal. 21.

(i) akuntabilitas; (j) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; (k) ketepatan waktu; dan (l) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Berdasarkan hal tersebut, inovasi dalam pelayanan publik merupakan hal yang sangat penting karena dibutuhkan dalam mendorong peningkatan kualitas, efisiensi, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menuntut pemerintah untuk memenuhi kebutuhan setiap warga masyarakat berupa tersedianya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif. Di era desentralisasi, pengembangan dan pembangunan inovasi dalam rangka penguatan kinerja pelayanan publik juga gencar dilakukan. Perlunya pengembangan inovasi pelayanan publik juga diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 386-390 yang mengatur tentang perlunya inovasi dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 386 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa “Dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan inovasi. Dan inovasi dimaksud adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”.

Selanjutnya Pasal 387 menyebutkan bahwa dalam merumuskan kebijakan inovasi yang berorientasi pada peningkatan pelayanan publik, Pemerintahan Daerah mengacu pada prinsip: (a) peningkatan efisiensi; (b) perbaikan efektivitas; (c) perbaikan kualitas pelayanan; (d) tidak ada konflik kepentingan; (e) berorientasi kepada kepentingan umum; (f) dilakukan secara terbuka; (g) memenuhi nilai-nilai kepatutan; dan (h) dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri. Termasuk ketentuan pada Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dimana kebijakan diskresi dalam aktivitas penyelenggaraan administrasi pemerintahan harus juga dilihat sebagai bagian dari upaya inovasi dalam pelayanan public.

Berdasarkan hal itu, untuk mengatasi persoalan seputar Inovasi Daerah di Kabupaten Merangin perlu dibuat suatu Perda yang bisa menjawab berbagai persoalan supaya terdapat satu pedoman hukum bagi pihak-pihak terkait dalam melaksanakan Inovasi Daerah, dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Mengacu pada Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda yang disusun oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Merangin tersebut merupakan Peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya serta mempunyai kekuatan hukum mengikat dikarenakan dibentuk berdasarkan kewenangan.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Ranperda

1. Jangkauan Sasaran.

Sasaran penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Inovasi Daerah di dimaksudkan untuk mewujudkan inovasi dalam rangka pembaharuan tata kelola Pemerintahan Daerah dengan melaksanakan manajemen Pemerintahan Daerah yang meliputi tata pelaksanaan internal dan fungsi manajemen, serta pelayanan publik dalam penyediaan pelayanan kepada masyarakat yang meliputi proses pemberian pelayanan dan inovasi jenis dan bentuk barang/jasa publik.

2. Arah Pengaturan.

Arah pengaturan Raperda mengenai Inovasi Daerah adalah mengenai upaya-upaya dalam mengatur, mendorong dan mewujudkan semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun dalam rangka peningkatan produk atau proses produksi. Dalam hal ini, bentuk inovasi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang harus selalu dilakukan pembaharuan meliputi:

- a. Inovasi tata kelola pemerintahan
- b. Inovasi pelayanan publik dan/atau
- c. Inovasi daerah lainnya sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah

Selain inovasi dalam hal penyelenggaraan pemerintahan sangat diperlukan inovasi dalam rangka peningkatan produk atau proses produksi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan.

Dengan uraian tersebut, perlunya payung hukum yang mengatur inovasi daerah dalam rangka pembaharuan penyelenggaraan pemerintahan dan inovasi daerah dalam rangka peningkatan produk atau proses produksi yang meliputi: inovasi dalam pelaksanaan fungsi manajemen, inovasi dalam hal pengelolaan unsur manajemen, inovasi dalam proses pemberian pelayanan kepada masyarakat, inovasi jenis dan bentuk barang/jasa serta segala bentuk inovasi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah maupun peningkatan produk atau proses produksi.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Ranperda tentang Inovasi Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya maka akan dirumuskan ruang lingkup materi muatan Raperda tentang Inovasi Daerah.

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum yang diusulkan pengaturannya dalam rancangan peraturan daerah tentang Inovasi daerah yakni sebagai berikut:

- a. Daerah adalah Kabupaten Merangin.
- b. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- e. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- f. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.
- g. Inovasi adalah hasil pemikiran, penelitian, pengembangan, pengkajian, dan/atau penerapan yang mengandung unsur kebaruan dan telah diterapkan serta memberikan kemanfaatan ekonomi dan/atau sosial.
- h. Inovasi Daerah adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembaharuan dalam pengembangan penerapan praktis nilai dan konteks ilmu pengetahuan yang baru atau cara baru untuk menerapkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang telah ada ke dalam produk atau proses produksi.
- i. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.
- j. Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang atau jasa dan/atau pelayanan administrative yang disediakan oleh penyelenggara Pelayanan Publik.
- k. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
- l. Masyarakat adalah individu, kelompok, asosiasi, dunia usaha, dan lembaga non pemerintahan lainnya.

2. Maksud, Tujuan, dan Prinsip

Inovasi daerah sebagai semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan Publik, pemberdayaan peran serta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah dimaksudkan sebagai sarana Pemerintah Daerah untuk mendorong terciptanya penyelenggaraan Pemerintahan dan pembangunan masyarakat yang lebih produktif, efisien dan efektif.

Inovasi daerah bertujuan untuk meningkatkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui:

- a. peningkatan pelayanan publik;
- b. pemberdayaan dan peran serta masyarakat; dan
- c. peningkatan daya saing Daerah.

Sehingga untuk mewujudkan maksud dan tujuan tersebut, Inovasi Daerah diselenggarakan berdasarkan prinsip:

- a. peningkatan efisiensi;
- b. perbaikan efektivitas;
- c. perbaikan kualitas pelayanan;
- d. tidak menimbulkan konflik kepentingan;
- e. berorientasi kepada kepentingan umum;
- f. dilakukan secara terbuka;
- g. memenuhi nilai kepatutan; dan
- h. dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri.

3. Ruang Lingkup

Ruang lingkup pengaturan atau materi Inovasi Daerah yang akan diatur di dalam batang tubuh dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut meliputi:

Tabel 5.1

Materi Pokok Pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah

MATERI	MUATAN POKOK DALAM PERATURAN DAERAH
INOVASI DALAM RANGKA PEMBAHARUAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH	Bab ini mengatur bentuk dan kriteria Inovasi Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inovasi tata kelola Pemerintahan Daerah merupakan inovasi dalam pelaksanaan manajemen Pemerintahan Daerah yang meliputi tata laksana internal dalam pelaksanaan fungsi manajemen dan pengelolaan unsur manajemen. Inovasi Pelayanan Publik merupakan inovasi dalam

	<p>penyediaan pelayanan kepada masyarakat yang meliputi proses pemberian pelayanan barang/jasa publik dan inovasi jenis dan bentuk barang/jasa publik.</p> <p>Inovasi Daerah lainnya merupakan segala bentuk inovasi dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.</p>
<p>PENGUSULAN INOVASI DAERAH</p>	<p>Bab ini mengatur pihak-pihak yang dapat mengusulkan Inovasi Daerah berserta data dukungnya.</p> <p>Usulan inisiatif Inovasi Daerah dapat berasal dari:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. kepala Daerah; b. anggota DPRD; c. ASN; d. BUMD; e. Perangkat Daerah; dan f. anggota masyarakat.
<p>PENETAPAN INOVASI DAERAH</p>	<p>Bab ini mengatur penetapan Inovasi Daerah dalam rangka pembaharuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pelaporan Inovasi Daerah.</p> <p>Kepala Daerah menetapkan keputusan kepala Daerah mengenai Inovasi Daerah disertai dengan penetapan Perangkat Daerah sesuai bidangnya untuk ditugaskan melaksanakan uji coba Inovasi Daerah.</p> <p>Penetapan keputusan kepala Daerah:</p> <ul style="list-style-type: none"> c. untuk inisiatif Inovasi Daerah yang berasal dari kepala Daerah, dilakukan setelah dibahas dan dinyatakan layak oleh tim independen; d. untuk inisiatif Inovasi Daerah yang berasal dari anggota DPRD, dilakukan setelah dibahas dalam rapat paripurna dan setelah diverifikasi oleh Perangkat Daerah yang membidangi penelitian dan pengembangan; e. untuk inisiatif Inovasi Daerah yang berasal dari ASN, Perangkat Daerah, dan anggota masyarakat, dilakukan setelah dievaluasi dan dinyatakan layak oleh Perangkat Daerah yang membidangi penelitian dan pengembangan.

PENGEMBANGAN INOVASI DAERAH

Bab ini mengatur pelaksanaan uji coba Inovasi Daerah dalam rangka pembaharuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pembinaan Inovasi Daerah

Pelaksana Inovasi Daerah melaksanakan uji coba Inovasi Daerah berdasarkan keputusan kepala Daerah.

Uji coba Inovasi Daerah dilakukan pada Perangkat Daerah yang ditugaskan melaksanakan Inovasi Daerah sebagai laboratorium uji coba.

Pelaksanaan uji coba Inovasi Daerah harus didokumentasikan oleh pelaksana Inovasi Daerah untuk menilai perkembangan dan keberhasilan setiap tahap pelaksanaan uji coba Inovasi Daerah

Pelaksana Inovasi Daerah menyampaikan hasil pelaksanaan seluruh tahapan uji coba Inovasi Daerah kepada Perangkat Daerah yang membidangi penelitian dan pengembangan.

PENERAPAN, PENILAIAN, DAN PEMBERIAN PENGHARGAAN INOVASI DAERAH

Bab ini mengatur terkait penerapan serta penilaian dan pemberian penghargaan kepada pihak-pihak yang mengusulkan Inovasi Daerah

Penerapan hasil Inovasi Daerah ditetapkan dengan:

- a. Perda, untuk penerapan Inovasi Daerah yang mengakibatkan pembebanan kepada masyarakat, pembatasan kepada masyarakat, dan/atau pembebanan pada anggaran pendapatan dan belanja Daerah; atau
- b. Perkada, untuk penerapan Inovasi Daerah yang berkaitan dengan tata laksana internal Pemerintah Daerah dan tidak mengakibatkan pembebanan kepada masyarakat, pembatasan kepada masyarakat, dan/atau pembebanan pada anggaran pendapatan dan belanja Daerah.

Penilaian terhadap Daerah yang mengembangkan Inovasi Daerah didasarkan pada kriteria:

- a. dampak Inovasi Daerah terhadap peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pelayanan Publik; dan

	<p>b. dapat diterapkan pada Daerah lain.</p> <p>Pemerintah Daerah memberikan penghargaan dan/atau insentif kepada individu atau Perangkat Daerah yang mengusulkan Inovasi Daerah yang berhasil diterapkan.</p>
PENYEBARAN INOVASI DAERAH	<p>Bab ini mengatur Perangkat Daerah yang melakukan penyebaran Inovasi Daerah dan media penyebaran Inovasi Daerah.</p> <p>Daerah yang berhasil menerapkan Inovasi Daerah dapat dijadikan rujukan bagi Daerah lain</p>
PENDANAAN	<p>Bab ini mengatur pendanaan Inovasi Daerah yang sudah ditetapkan oleh Bupati melalui APBD dan pembiayaan sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat</p> <p>Dalam hal kegiatan Inovasi Daerah belum tertuang dalam rencana kerja Pemerintah Daerah dan belum dianggarkan dalam anggaran pendapatan dan belanja Daerah tahun berjalan, kegiatan Inovasi Daerah dituangkan dalam perubahan rencana kerja Pemerintah Daerah dan dianggarkan dalam anggaran pendapatan dan belanja Daerah perubahan tahun berjalan.</p> <p>Penganggaran kegiatan Inovasi Daerah dalam anggaran pendapatan dan belanja Daerah dianggarkan pada Perangkat Daerah yang akan melaksanakan kegiatan Inovasi Daerah</p>
INFORMASI INOVASI DAERAH	<p>Bab ini mengatur penyediaan informasi Inovasi Daerah oleh Pemerintah Daerah</p> <p>Pemerintah Daerah menyediakan informasi Inovasi Daerah.</p> <p>Informasi Inovasi Daerah bertujuan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, peningkatan Pelayanan Publik, dan peningkatan potensi sumber daya Daerah.</p>
PERAN SERTA MASYARAKAT	Bab ini mengatur peran serta masyarakat dalam Inovasi Daerah.

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN	Bab ini mengatur terkait pembinaan dan pengawasan Inovasi Daerah
	Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan Inovasi Daerah oleh kabupaten secara umum dan teknis dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
	Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan Inovasi Daerah oleh Perangkat Daerah kabupaten dilaksanakan oleh bupati

Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai⁶⁴:

- a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
- b. nama singkat Peraturan Perundang-undangan (Jika ada);
- c. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
- d. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil kajian dan Pembahasan pada bab-bab sebelumnya, Tim Naskah Akademik Ranperda tentang Penyelenggaraan Inovasi Daerah menyimpulkan hal sebagai berikut:

1. bahwa pelayanan publik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Merangin masih belum terselenggara secara maksimal karena masih dilaksanakan dengan standar yang baku dan belum terbaru. Sehingga untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik oleh pemerintah daerah, perlu diciptakan inovasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di seluruh perangkat daerah yang diinisiasi oleh seluruh pemangku kepentingan;
2. bahwa untuk dapat mendorong penciptaan inovasi daerah, serta mengkoordinasikan pengusulan, penetapan dan pengembangannya diperlukan dasar hukum sebagai legitimasi kebijakan Pemerintah Daerah yang mengatur tentang Inovasi Daerah;

⁶⁴ Idem

3. bahwa secara filosofis, inovasi merupakan cikal bakal bagi peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pelayanan publik dan daya saing daerah serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka mewujudkan kesejahteraan Masyarakat. Secara sosiologis, Inovasi di Daerah perlu dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan terkoordinasi agar penciptaannya saling mendukung dan dapat membentuk sistem pemerintahan yang dinamis dan terbaharukan. Untuk itu secara yuridis, diperlukan landasan hukum sebagai dasar pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah tentang inovasi daerah;
4. bahwa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah adalah pengaturan terhadap inovasi dalam rangka pembaharuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pengusulan inovasi daerah, Penetapan inovasi daerah, Pengembangan inovasi daerah; Penerapan, penilaian, dan pemberian penghargaan inovasi daerah; Penyebaran inovasi daerah, Pendanaan, Informasi inovasi daerah, Peran serta masyarakat, Pembinaan dan pengawasan

B. Saran

Berdasarkan hasil kajian dan Pembahasan pada bab-bab sebelumnya, Tim Naskah Akademik Raperda tentang Penyelenggaraan Inovasi Daerah merekomendasikan hal sebagai berikut:

1. Perlu adanya peraturan daerah Kabupaten Merangin tentang Inovasi Daerah sebagai dasar hukum atau payung hukum yang akan menjadi pedoman ataupun patokan pemerintah dalam melakukan kebijakan terhadap penyelenggaraan Inovasi daerah.
2. Diperlukan adanya keterlibatan masyarakat dan unsur terkait dalam pembahasan tentang pembentukan peraturan daerah yang akan menjadi dasar hukum bagi daerah kedepan dalam konteks Penyelenggaraan Inovasi Daerah.
3. Apabila telah dibentuknya Peraturan Daerah Merangin tentang Inovasi Daerah maka sebaiknya peraturan daerah tersebut ditindak lanjuti dengan dirumuskannya peraturan bupati sebagai *implementing legislation* yang akan mengatur hal-hal teknis.

DAFTAR PUSTAKA

Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 43.

Effendi Pasandaran, “Menyoroti Sejarah Perkembangan Undang-Undang Tentang Air Pengairan Dan Sumber Daya Air”, Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol. 33 No. 1, Juli 2015, hlm. 36.

Pasandaran, *Politik ekonomi sumber daya air*. Dalam: E. Pasandaran, B. Sayaka, dan T. Pranadji (eds.), *Pengelolaan Lahan dan Air di Indonesia*, Jakarta: Badan Litbang Pertanian, 2006, hlm. 46.

Lebih lanjut lihat, Djoko M. Hartono, *Sistem Penyediaan Air Minum dan Permasalahannya*, Artikel pada Program Studi Teknik Lingkungan-Departemen Teknik Sipil Fakultas Teknik Universitas Indonesia, 2014, hlm.

Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi Sosial Budaya*, Jakarta: Raja GrafindoPersada, 2008, hlm. 130.

Mahkama Konstitusi RI, Putusan MKRI No.058-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005.

Dadang Sudardja, *Hak Rakyat Atas Lingkungan Yang Sehat Semakin Terabaikan*, Artikel, Bandung 2007, hlm. 2.

Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia, Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2006, hlm. 25.

Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Peundang-Undangan, Yogyakarta, 1998, hal. 14.

Yuliandri, *Asas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 115

Bagir Manan. Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Jakarta, 1992, hal. 34

Hans Kelsen, 1973, General Theory of Law and State. Russell & Russell, New York, 2007, General Theory of Law and State, Alih Bahasa oleh Somardi. TeoriUmum Hukum dan Negara (Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik). Bee Media Indonesia, Jakarta.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, Hlm. 47;

Suprin Na'a. 2003. *Ruang Lingkup Muatan Materei (Het Onderwerp) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, hlm. 71.

Michael A. Pangemanan, “*Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah*”, Lex Privatum Vol. IV/No. 8/Okt-Nov/2016, hlm. 24

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hal 27.

Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu kajian Filosofis dan Sosiologis*, cetakan ke dua, Jakarta : Toko Gunung Agung, 2002, hlm. 267-268. Lihat juga Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, edisi revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, hlm. 117-122.

Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Zevenbergen, *Fomeele Encyclopaedie der Rechtswetenschap*, hlm.107, dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum... Op. Cit.*, hlm.2

Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, edisi revisi, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013, hlm.3.

Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, Tanpa Tahun, hlm. 8. Lihat juga Lili Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2007, hlm. 66. Bandingkan Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 1. Bandingkan Budiono Kusumahamidjojo, ”Catatan Pinggir”, *Jurnal Dialogia Iuridica* Vo. 1 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Maranatha, Bandung, November 2009, hlm. 1.