

**EFEKTIFITAS PEMBANGUNAN TAHUN JAMAK PEMERINTAH  
PROVINSI KEPULAUAN RIAU DENGAN PT. NINDYA KARYA****Diana Noviantari\*****Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau*****Abstract***

*This Study examines whether the Multi-year Development has been implemented effectively and efficiently on the Development Multi-year Activities between the Government of Riau Islands Province with PT. Nindya Karya. It also analyzes and finds the best solution for the effective implementation of Local Regulation. Data was collected through interviews. Research method used in this study was a socio-legal method. It found that there is a dualism or disharmony in the implementation of the multi-year activities arising from the Regulation No.14 of 2007 and the Work Agreement. This causes the Regional Regulation No. 14 of 2007 invalid and inefficient. It is suggested that the preparation of legal products should be harmonized with other laws.*

**Keywords :** *Multi-year Development, Regional Regulations, Tanjungpinang City, PT.Nindya Karya*

**Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah Pembangunan Tahun Jamak telah diterapkan secara efektif dan efisien pada Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya. Penelitian ini juga menganalisis dan menemukan solusi terbaik agar Peraturan Daerah dapat berlaku efektif dalam penerapannya, Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode Yuridis Sosiologis. Penelitian ini mengungkapkan bahwa terjadi dualisme atau disharmonisasi dalam pelaksanaan pekerjaan tahun jamak yang disebabkan oleh Perda No. 14 Tahun 2007 dan Perjanjian Pelaksana Pekerjaan. Hal ini menyebabkan Perda No. 14 tahun 2007 menjadi tidak valid dan tidak efisien. Oleh karena itu dalam penyusunan produk hukum harus dilakukan harmonisasi dengan produk-produk hukum lainnya.

**Kata Kunci :** **Pembangunan Tahun Jamak, Peraturan Daerah, Kota Tanjungpinang**

**A. Latar Belakang Masalah**

Provinsi Kepulauan Riau adalah Provinsi Ke-32 yang terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tanggal 24 September 2002. Sebagai Provinsi yang baru Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau fokus dalam membangun Pusat Pemerintahan, dalam rangka percepatan ekonomi

---

\* Alamat korespondensi : novitari19@gmail.com

yang cukup baik sebagai *profit taking* atau hasil pembangunan infrastruktur di berbagai sektor oleh pemerintah daerah dengan dukungan dana APBD dan dana APBN, hal ini tercermin dari tujuan otonomi Daerah Kepulauan Riau untuk mempercepat kesejahteraan hidup masyarakat.

Pembangunan pada bidang infrastruktur harus disertai dengan dukungan anggaran yang berasal dari Anggaran Pendapatan Daerah agar pembangunan dimaksud dapat dilakukan secara maksimal<sup>1</sup>

“Pembangunan pada negara-negara berkembang seperti Indonesia merupakan sesuatu unsur yang sangat penting untuk mengubah kondisi kemasyarakatan ke arah yang lebih baik. Karena pembangunan merupakan suatu rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa”

Dalam rangka meningkatkan pembangunan berdasarkan prinsip otonomi daerah, daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri diluar yang menjadi urusan pemerintahan pusat, antara lain daerah memiliki kewenangan dalam hal membuat kebijakan daerah dalam rangka mengoptimalkan pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat untuk mengoptimalkan pembangunan daerah dan mendukung pelaksanaan pembangunan yang dibiayai dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), maka diperlukan payung hukum dalam pelaksanaannya, hal ini dilakukan agar penganggaran dan mata anggaran sesuai dengan peruntukannya dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan pasal 52 ayat (1) dan ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah maka diperlukan persetujuan Kepala Daerah yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah, Peraturan Daerah yang akan ditetapkan adalah merupakan persetujuan dalam rangka pengikatan anggaran kegiatan Tahun Jamak, menindaklanjuti amanat dari pasal 52 Peraturan Presiden tersebut maka ditetapkanlah Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana pengikatan dana, penetapan program dan Kegiatan pembangunan tahun jamak.

Dalam pelaksanaannya Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melakukan Perjanjian Pelaksanaan Pekerjaan dengan PT. Nindya Karya Cabang Kepri dengan (SPPP)/Kontrak Induk Nomor B.01/SPPP/DPU/MY-KEPRI/XII/2007, Pengertian Perjanjian atau kontrak diatur dalam pasal 1313 KUHPerdara. Pasal 1313 KUHPerdara<sup>2</sup> yang menyebutkan bahwa “Perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu pihak atau lebih mengikatkan dirinya terhadap suatu orang atau lebih “, dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa Pelaksaaan Pembangunan Pusat Pemerintahan Provinsi

---

1 Sondang P. Siagian, Manajemen Sumber Daya Manusia, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hal 14

<sup>2</sup>Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Kepulauan Riau dengan menggunakan kegiatan Tahun Jamak terdapat dua aturan, yakni Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana pengikatan dana, penetapan program dan Kegiatan pembangunan tahun jamak dan Perjanjian Pelaksanaan Pekerjaan (SPPP) / Kontrak Induk Nomor B.07/SPPP/DPU/MY-KEPRI/XII/2007, Diantara kedua aturan hukum yang mengatur tentang pelaksanaan kegiatan pembangunan pusat Pemerintahan Provinsi Kepulauan Riau ini, terdapat kesenjangan didalam pengaturannya, hal ini dapat dilihat bahwa didalam Pasal 3 ayat 2 Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 menyatakan bahwa Jumlah dana yang dialokasikan untuk membiayai program kegiatan pembangunan tahun jamak adalah sebesar Rp. 1.990.000.000.000,- nilai tersebut sudah termasuk perhitungan Pajak, Kontigensi, dan Eskalasi, Sedangkan didalam Pasal 9 Perjanjian Pelaksanaan Pekerjaan (SPPP) / Kontrak Induk Nomor B.07/SPPP/DPU/MY-KEPRI/XII/2007 menyatakan bahwa “penyesuaian harga borongan dapat diberikan kepada PIHAK KEDUA yang diakibatkan adanya eskalasi biaya dan perhitungan penyesuaian biaya harus disesuaikan dengan peraturan yang berlaku”

Diantara Peraturan Daerah dan Perjanjian Pelaksana Pekerjaan terdapat ketidakharmonisan dalam hal pengaturan, dimana Peraturan Daerah mengisyaratkan bahwa nilai sebesar Rp. 1.990.000.000.000,- sudah termasuk pajak, kontigensi dan eskalasi, namun didalam Perjanjian Pelaksana Pekerjaan memberikan peluang dalam perhitungan penyesuaian biaya (eskalasi), dalam artian didalam Perjanjian Pelaksana Pekerjaan penyesuaian harga (eskalasi) diluar dari nilai yang telah disebutkan didalam Peraturan Daerah tersebut.

Pada dasarnya perjanjian mengikat Para Pihak yang melakukan Perjanjian, hal ini sebagaimana disebutkan didalam KUHPdata diatur didalam buku ketiga tentang Perikatan, Perjanjian adalah suatu persetujuan yang terjadi antara satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap orang lain atau lebih, dengan kata lain bahwa perjanjian itu berlaku sebagai suatu Undang-Undang bagi Para Pihak yang saling mengikatkan diri, serta mengakibatkan timbulnya suatu hubungan antara para pihak sehingga menghasilkan suatu perikatan yang mengikat Para Pihak.

## **B. Perumusan Masalah**

1. Apakah Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 telah diterapkan secara efektif dan efisien pada Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya ?
2. Apakah Kendala-kendala dalam Penerapan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana, Penetapan Program dan Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak terhadap Perjanjian Pelaksana Pekerjaan antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya ?
3. Bagaimana solusi terbaik agar Peraturan Daerah 14 Tahun 2007 dapat berlaku efektif dalam penerapannya ?

### C. Metode Penelitian

Peneliti ini menggunakan metodologi penelitian hukum Sosiologis, Peneliti memilih jenis penelitian hukum ini karena peneliti melihat adanya kesenjangan antara aturan hukum yang dikehendaki (*Das Sollen*) dengan realita yang terjadi (*Das Sein*) dimana terdapat kesenjangan dalam penerapan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 dengan Perjanjian Pelaksana Pekerjaan.

Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, peneliti akan melakukan beberapa tahap penelitian sebagai berikut pertama Penelitian tentang Efektifitas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana, Penetapan Program dan Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak yang dihubungkan dengan Perjanjian Kerja antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya, kedua Penelitian tentang Kendala-Kendala dalam Penerapan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana, Penetapan Program dan Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak terhadap Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya dan ketiga Penelitian tentang solusi terbaik agar Peraturan Daerah dapat berlaku efektif dalam penerapannya.

Objek Penelitian penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis, maka data yang digunakan adalah data primer dan sekunder, Data primer diperoleh dari hasil wawancara sedangkan data sekunder diperoleh dari bahan-bahan hukum primer dan sekunder,<sup>3</sup> Data Primer Penelitian ini dilakukan di Komplek Perkantoran Pemerintahan Provinsi Kepulauan Riau di Pulau Dompok dengan Objek Penelitian Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana, Penetapan Program dan Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak dan Perjanjian Kerja antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya Cabang Kepri, Data Sekunder, yaitu data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer, dengan mempelajari data sekunder yang berupa bahan-bahan pustaka, peraturan, ketentuan-ketentuan hukum yang berhubungan dengan permasalahan dan/atau yang diteliti.

Data sekunder yang digunakan terdiri dari Bahan Hukum Primer yang terdiri dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Produk Hukum Daerah, Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana, Penetapan Program Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak, Perjanjian Pelaksana Pekerjaan Nomor B.01/SPPP/DPU/MY-KEPRI/XII/2007 tentang Program Kegiatan Tahun Jamak antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya.

Penelitian ini menggunakan Bahan Hukum Sekunder berupa buku-buku, laporan hasil penelitian, dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan

---

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 1996, Hal. 52

obyek penelitian dan Bahan Hukum Tertier yang terdiri dari kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris, ensiklopedia dan lain-lain. Bahan Hukum Tersier Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan informasi dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, meliputi: Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Bahasa Inggris, Ensiklopedia, dan lain-lain.

Teknik Pengumpulan Data dari penelitian ini adalah untuk memperoleh data-data yang diperlukan dalam penelitian ini disesuaikan dengan metode pendekatan dan jenis data yang digunakan, yang terdiri dari Wawancara yang dilakukan dengan menggunakan tanya jawab langsung dengan metode wawancara tidak terstruktur yang ditujukan langsung kepada pihak-pihak yang berhubungan. Wawancara dilakukan dengan beberapa narasumber yaitu Kepala Biro Hukum Setda Provinsi Kepulauan Riau, Kepala Dinas PU Provinsi Kepulauan Riau, Bagian Hukum PT. Nindya Karya, Kuasa Hukum PT. Nindya Karya, Kuasa Hukum Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan dan pihak-pihak terkait dengan maksud menguatkan data dan memperoleh informasi yang lebih mendalam mengenai permasalahan yang ada, dan studi dokumen terhadap buku-buku dan literatur-literatur yang berhubungan dengan penelitian ini untuk memperoleh landasan teoritis yang dapat digunakan untuk efektifitas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan dana, Penetapan Program Kegiatan Tahun Jamak antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya.

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer (atau data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder.<sup>4</sup> Oleh karena penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis, maka data yang digunakan adalah data primer dan sekunder.

Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya, yang dalam hal ini dalam penerapan dan efektifitas Peraturan Daerah nomor 14 Tahun 2007 yang dikaitkan dengan perjanjian pelaksana pekerjaan, dan Data Sekunder, yaitu data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer, dengan mempelajari data sekunder yang berupa bahan-bahan pustaka, peraturan, ketentuan-ketentuan hukum yang berhubungan dengan permasalahan dan/atau yang diteliti. Data sekunder diperoleh melalui studi dokumen dan studi pustaka (*library research*).

Metode analisis data yang digunakan oleh peneliti adalah metode pendekatan kualitatif, Pendekatan kualitatif adalah suatu proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Pada pendekatan ini, prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang yang diamati dan perilaku yang diamati. Penelitian

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta – 2011, hal. 12

kualitatif dilakukan pada kondisi alamiah dan bersifat penemuan. Dalam penelitian kualitatif, peneliti sebagai instrumen pokok. Oleh karena hal itu, peneliti harus memiliki bekal teori dan wawasan yang luas agar dapat melakukan wawancara secara langsung terhadap responden, menganalisis, dan mengkonstruksikan obyek yang diteliti agar lebih jelas. Penelitian ini lebih menekankan pada makna dan terikat nilai.

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis secara yuridis kualitatif dengan menggunakan metode berpikir deduktif (umum-khusus), yaitu dengan menjabarkan, menafsirkan dan mengkonstruksikan data yang diperoleh berdasarkan norma-norma atau kaidah-kaidah, teori-teori, pengertian-pengertian hukum dan doktrin-doktrin yang ada dalam dokumen, Peraturan Perundang-undangan, untuk menjawab permasalahan yang ada. Analisis data dilakukan secara bertahap, sehingga kekurangan data penelitian secepatnya dapat diketahui dan sesegera mungkin dilengkapi dengan melakukan penelitian ulang guna pengambilan data tambahan untuk melengkapi kekuarangan data tersebut.

Analisis mengenai permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, dilakukan dengan cara menganalisis permasalahan yang ada di lapangan yakni Perjanjian Kerja antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya, selanjutnya akan dikaji dengan dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana, Penetapan Program dan Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak.

Pasal 9 Perjanjian Pelaksana Pekerjaan (SPPP)/Kontrak Induk Nomor B.01/SPPP/DPU/MY-KEPRI/XII/2007 menyatakan bahwa penyesuaian harga borongan dapat diberikan kepada PIHAK KEDUA yang diakibatkan adanya eskalasi biaya dan perhitungan penyesuaian dengan peraturan yang berlaku, sedangkan didalam pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Anggaran, Penetapan Program dan Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak menyatakan, Jumlah Dana yang dialokasikan untuk membiayai program kegiatan pembangunan tahun jamak adalah sebesar Rp. 1.990.000.000.000,- (satu triliyun sembilan ratus sembilan puluh milyar rupiah), nilai tersebut sudah termasuk perhitungan pajak, kontingensi dan eskalasi, berkaitan dengan adanya kesenjangan antara Peraturan Daerah(Das Sollen) dengan Perjanjian Pelaksana Pekerjaan (Das Sein) di dalam pelaksanaan pekerjaan sehingga berakibat pada lemahnya peraturan daerah nomor 14 tahun 2007. Setelah analisis selesai, maka hasilnya akan disajikan secara narasi deskriptif, yaitu dengan cara menguraikan temuan dilapangan sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Kemudian ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

#### D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

##### 1. Efektifitas Pembangunan Tahun Jamak antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya.

Efektivitas berasal dari kata dasar efektif dalam bahasa latin *efficere* yang berarti menimbulkan, atau mencapai hasil. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektivitas lebih berarti sebagai hasil akibat, dalam keadaan berhasil atau sesuatu yang dapat menghasilkan ataumengakibatkan.<sup>5</sup> Dengan demikian efektivitas hukum dapat diartikan sebagai keberhasilangunaan hukum, atau dengan kata lain keberhasilan pelaksanaan hukum itu sendiri.

Menurut Soerjono Soekanto derajat efektivitas suatu hokum ditentukan antara lain oleh taraf kepatuhan warga masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya. Sehingga menurutnya bahwa taraf kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indicator berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsi hukum merupakan suatu pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.<sup>6</sup> Efektivitas diartikan sebagai sesuatu atau kondisi di mana telah sesuai dengan target atau tujuan yang akan ditempuh atau diharapkan.

Ada pula yang menyatakan suatu hukum itu dikatakan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum.<sup>7</sup>

Menurut Friedman, efektivitas hukum akan terwujud apabila sistem hukum yang terdiri dari unsur struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum dalam masyarakat bekerja saling mendukung dalam pelaksanaannya.

1. Struktur hukum adalah keseluruhan institusi hukum yang ada beserta aparatnya mencakup pengadilan dan para hakimnya dan lain-lain.
2. Substansi hukum adalah keseluruhan aturan hukum, norma hokum dan asas hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.
3. Budaya hukum merupakan opini-opini, kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir dan cara bertindak, baik dari penegak hukum maupun dari warga masyarakat tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Dari ketiga unsur tersebut dalam pelaksanaannya berhubungan erat dengan pengetahuan, kesadaran dan ketaatan hukum serta kultur hukum setiap individu. Dalam kenyataannya, kesadaran hukum dan ketaatan hukum sering dicampuradukkan, padahal kedua hal tersebut berbeda meskipun sangat erat hubungannya. Kedua unsur inilah yang sangat

<sup>5</sup> W.J.S.Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1975, hlm. 16.

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi ; Suatu Pengantar*, Rajawali Pres, Bandung, 1996, hlm. 62.

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*,(Bandung: Remadja Karya,1985), hlm 1-2.

menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan perundangundangan di dalam masyarakat.<sup>8</sup>

Efektivitas penerapan hukum dalam masyarakat ditentukan oleh daya kerja hukum itu sendiri dalam mengatur dan memaksa masyarakat.<sup>9</sup>

Perda Nomor 14 Tahun 2007 tidak dapat diterapkan secara efektif dan efisien pada kegiatan pembangunan tahun jamak antara pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya, hal ini dikarenakan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tidak sejalan dengan Perjanjian Pelaksana Pekerjaan.

Perjanjian Pelaksana Pekerjaan antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT Nindya karya adalah suatu Perikatan yang lahir dari suatu kebijakan publik, kebijakan publik disini adalah kebijakan pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana, Penetapan program, Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak. Sehingga antara Peraturan Daerah dan Perjanjian Pelaksanaan Pekerjaan adalah dua hal yang saling berkaitan, dimana Perda Nomor 14 Tahun 2007 merupakan payung hukum dalam Pengikatan Dana, sedangkan Perjanjian Pelaksanaan Pekerjaan adalah perikatan yang timbul antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya dalam pelaksanaan pekerjaan yang diatur didalam Perda Nomor 14 Tahun 2007.

Dalam penerapannya Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tidak valid dalam artian Peraturan Daerah nomor 14 tahun 2007 tidak menyesuaikan dengan aturan-aturan pelaksanaannya dan tidak mempertimbangkan hal-hal yang akan terjadi kedepan, sehingga Peraturan Daerah nomor 14 tahun 2007 menjadi tidak efektif dan tidak dapat diterapkan dengan baik.

Hal ini sejalan dengan teori Validitas dan efektifitas hukum dari Hans Kelsen yang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum yang valid belum tentu merupakan suatu kaidah hukum yang efektif, dalam hal ini, validitas suatu norma merupakan hal yang tergolong kedalam “yang seharusnya” (das sollen), sedangkan “efektivitas” suatu norma merupakan sesuatu dalam kenyataannya (das Sein).

Hans Kelsen mempersyaratkan hubungan timbal balik antara unsur “validitas” dan “keefektifan” dari suatu kaidah hukum. Menurutnya sebelum berlaku efektif, suatu norma hukum harus terlebih dahulu valid, karena jika suatu kaidah hukum tidak valid, maka hakim misalnya tidak akan menerapkan hukum tersebut, sehingga hukum tersebut tidak pernah efektif berlaku.

Menurut Hans Kelsen agar suatu kaidah hukum dapat efektif, haruslah memenuhi dua syarat utama, yaitu:

1. Kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan; dan
2. Kaidah hukum tersebut harus dapat diterima oleh masyarakat.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid., hal. 152

<sup>9</sup> Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa. Volume 15 No. 2. Juni 2007. Hal. 152

Dalam pelaksanaannya Peraturan Daerah nomor 14 tahun 2007 juga belum memenuhi faktor-faktor sebagaimana yang dikemukakan dalam teori soerjono soekanto yang menyatakan bahwa efektifnya suatu produk hukum dapat dilihat dari faktor-faktor sebagaiberikut:

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup

Menurut Soerjono Soekanto<sup>11</sup> faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan sebuah hukum yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan.  
pada nilai-nilai intrinsik subjektif Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, Masih banyak aturan-aturan yang hidup dalam masyarakat yang mampu mengatur kehidupan masyarakat. Jika hukum tujuannya hanya sekedar keadilan, maka kesulitannya karena keadilan itu bersifat subjektif, sangat tergantung dari masing-masing orang.
2. Faktor penegak hokum Untuk menjalankan fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memberikan peranan penting, jika peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

Di dalam konteks di atas yang menyangkut kepribadian dan mentalitas penegak hukum, bahwa selama ini ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hokum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Akan tetapi dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau

---

<sup>10</sup> Munir fuady, Teori-Teori Besar (grand teori) Dalam Hukum, Jakarta, Kencana Prenadamedia Group, 2013, hal 117

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, 2013, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta, Rajawali Pers, Hlm. 8

perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum, hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut. Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Jika dalam kenyataannya terjadi kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan yang aktual.<sup>12</sup>

3. Faktor sarana dan fasilitas Sarana yang ada di Indonesia sekarang ini memang diakui masing cukup tertinggal jika dibandingkan dengan negara-negara maju yang memiliki sarana lengkap dan teknologi canggih di dalam membantu menegakkan hukum. Menurut Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah pernah mengemukakan bahwa bagaimana polisi dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyetarakan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.<sup>13</sup>
4. Faktor masyarakat Masyarakat dalam hal ini menjadi suatu faktor yang cukup mempengaruhi juga didalam efektivitas hukum. Apabila masyarakat tidak sadar hukum dan atau tidak patuh hukum maka tidak ada keefektifan. Kesadaran hukum merupakan konsepsi abstrak didalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang dikehendaki atau sepantasnya. Kesadaran hukum sering dikaitkan dengan pentaatan hukum, pembentukan hukum, dan efektivitas hukum. Kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan. Selain itu perlu ada pemerataan mengenai peraturan-peraturan keseluruhan lapisan masyarakat, selama ini terkendala faktor komunikasi maupun jarak banyak daerah yang terpencil kurang mengetahui akan hukum positif negara ini. Sehingga sosialisasi dan penyuluhan di daerah terpencil sangat dibutuhkan, berbeda dengan kondisi daerah perkotaan yang mampu selalu *up date* berkaitan dengan isu-isu strategis yang masih hangat.
5. Faktor kebudayaan Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya

---

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, 2013, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, Hlm. 8

<sup>13</sup> *Ibid.*, Hlm. 21

bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain.

Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, Masih banyak aturan-aturan yang hidup dalam masyarakat yang mampu mengatur kehidupan masyarakat. Jika hukum tujuannya hanya sekedar keadilan, maka kesulitannya karena keadilan itu bersifat subjektif, sangat tergantung pada nilai-nilai intrinsik subjektif dari masing-masing orang.

Selanjutnya untuk mengetahui efektif atau tidaknya suatu sistem hukum dalam kehidupan masyarakat menurut Ronny Hanintijo Soemitro<sup>14</sup> mengutip Metzger yaitu :

1. Mudah atau tidaknya makna atau isi aturan-aturan hukum itu ditangkap atau dipahami;
2. Luas-tidaknya kalangan dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan;
3. Efisien dan efektif-tidaknya mobilisasi aturan – aturan hukum yang dicapai dengan bantuan aparat administrasi dan warga masyarakat yang harus berpartisipasi dalam memobilisasi hukum;
4. Tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa yang mudah dihubungi dan dimasuki warga masyarakat serta efektif untuk menyelesaikan sengketa itu;
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan anggota – anggota masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranatapanata hukum memang memiliki daya kemampuan yang efektif.

Selanjutnya, langkah yang harus dipenuhi untuk mengupayakan hukum atau aturan/ketentuan dapat bekerja dan berfungsi (secara efektif) yaitu sebagai berikut :

- a. Adanya pejabat/aparat penegak hukum sebagaimana ditentukan dalam peraturan hukum tersebut.
- b. Adanya orang (individu/masyarakat) yang melakukan perbuatan hukum, baik yang mematuhi atau melanggar hukum.
- c. Orang-orang tersebut mengetahui adanya peraturan. Orang-orang tersebut sebagai subjek maupun objek hukum bersedia untuk berbuat sesuai hukum, namun yang menjadi factor inti/utama bagi bekerjanya hukum adalah manusia, karena hukum diciptakan dan dilaksanakan manusia.<sup>15</sup>

<sup>14</sup>Ronny Hanintijo Soemitro, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, Penerbit Tugu Muda, Semarang, 1989, hlm. 46.

<sup>15</sup> Sucipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm.70.

Berkaitan dengan penerapan peraturan daerah, maka perlu diketahui mengenai implementasi kebijakan desentralisasi. Menurut Siswanto Sunarno,<sup>16</sup> bahwa untuk kelancaran implementasi suatu kebijakan, selain dibutuhkan sumber daya, juga diperlukan rincian yang lebih operasional dari tujuan dan sasaran yang bersifat umum. Bahkan implementasi diperlukan faktor komunikasi sumber, kecenderungan atau tingkah laku, serta struktur birokrasi. Adanya kekurangberhasilan dalam implementasi kebijakan yang sering dijumpai, antara lain dapat disebabkan oleh adanya keterbatasan sumber daya, struktur yang kurang memadai dan kurang efektif, serta komitmen yang rendah dikalangan pelaksana.

Ketidakmampuan administratif menurut Bryant and White<sup>17</sup> adalah ketidak mampuan untuk menghadapi kebutuhan yang disampaikan oleh rakyat yang dapat meliputi hal sebagai berikut :

1. Terlalu sedikit sumber daya yang masih dapat dialokasikan, walaupun diketahui bahwa hal itu merupakan kebutuhan paling dasar.
2. Para administrator yang mampu dan sedikit jumlahnya terus menerus bergerak tersendat-sendat antara tugas-tugas lainnya.
3. Kebanyakan unit pelaksana sangat sentralisasi dan tidak memiliki struktur yang serius untuk meninjau wilayah yang jauh, kendati mempunyai komitmen untuk melakukan hal itu.

Lembaga-lembaga lokal sangat lemah dan senantiasa ditelantarkan oleh departemen yang tersentralisasi. Jarak sosial antara administrator dengan masyarakat melebar dari waktu ke waktu.

## **2. Kendala dalam Penerapan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 terhadap Perjanjian Pelaksana Pekerjaan antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya.**

Istilah kontrak berasal dari bahasa inggris yaitu *contract*, dalam bahasa Belanda disebut dengan *overeenkomst* (perjanjian).<sup>18</sup>

Berdasarkan pasal 1313 KUHPerdara menyatakan<sup>19</sup> “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”

Unsur-unsur perjanjian menurut teori lama adalah sebagaiberikut:<sup>20</sup>

1. Adanya perbuatan hukum;
2. Pemesuaian pernyataan kehendak dari beberapa orang;
3. Pemesuaian kehendak ini harus dipublikasikan/dinyatakan;

---

<sup>16</sup> Siswanto Sunarno. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. 2009. Hal 24

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Salim HS, Abdullah, Wiwiek Wahyuningsi, *Perancangan Kontrak dan Memorandum of Understanding (MoU)*, Sinar Grafika, 2011, hal 7

<sup>19</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

<sup>20</sup>Salim Loc cit

4. Perbuatan hukum itu terjadi karena kerjasama antara dua orang atau lebih;
5. Pernyataan kehendak (*wilsverklaring*) yang sesuai itu harus saling bergantung satu sama lain;
6. Kehendak itu ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum;
7. Akibat hukum itu untuk kepentingan yang satu atas beban yang lain atau timbal balik;
8. Persesuaian kehendak itu harus dengan mengingat peraturan perundang-undangan.

Menurut teori baru yang dikemukakan oleh Van Dunne, yang diartikan dengan perjanjian adalah suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum<sup>21</sup>

Dengan demikian maka dapat diartikan Perjanjian Kerja adalah persetujuan yang terjadi antara satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap orang lain atau lebih tentang suatu pekerjaan.

Dalam membuat suatu perjanjian tentunya kita juga harus memperhatikan asas-asas yang ada pada perjanjian tersebut. Hukum Perjanjian Indonesia mengenal 5 asas penting yang biasa digunakan, yaitu antara lain:<sup>22</sup>

1. Asas Kebebasan Berkontrak (*freedom of contract*);
2. Asas Konsensualisme (*concensualism*);
3. Asas Kepastian Hukum (*pacta sunt servanda*);
4. Asas Itikad Baik (*good faith*); dan
5. Asas Kepribadian (*personality*).

Perjanjian melibatkan sedikitnya dua pihak yang mengikatkan diri didalam Perjanjian. Para pihak ini berdiri masing-masing memiliki hak dan kewajiban. Selain orang-perorangan (manusia secara biologis), para pihak dalam perjanjian bisa juga terdiri dari badan hukum.

Perseroan Terbatas (PT) merupakan badan hukum yang dapat menjadi salah satu pihak – atau keduanya – dalam perjanjian. Keduanya merupakan subyek hukum, yaitu pihak-pihak yang dapat melakukan perbuatan hukum, pihak-pihak yang mengemban hak dan kewajiban. Suatu badan hukum segala perbuatan hukumnya akan mengikat badan hukum itu sebagai sebuah entitas legal (*legal entity*).

Dalam pelaksanaannya, jika terjadi pelanggaran perjanjian, misalnya salah satu pihak tidak melaksanakan kewajibannya (wanprestasi) sehingga menimbulkan kerugian pada hak pihak yang lain, maka pihak yang dirugikan itu dapat menuntut pemenuhan haknya yang dilanggar.

---

<sup>21</sup> Salim HS, Abdullah, Wiwiek Wahyuningsi, Perancangan Kontrak dan Memorandum of Understanding (MoU), Sinar Grafika, 2011, hal 8

<sup>22</sup> <http://hukumindonesia.co.id/2012/02/asas-asas-perjanjian.html> diakses pada tanggal 6 April 2016.

Menurut Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2036)<sup>23</sup> Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Menurut Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011<sup>24</sup> tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan Persetujuan bersama Gubernur.

Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah adalah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) dengan Persetujuan Kepala Daerah yang bersifat pengaturan yang berlaku dalam lingkungan pemerintah daerah setempat.

Menurut Van Der Tak dalam Aziz Syamsudin,<sup>25</sup> peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum.

Istilah perundang-undangan (*legislation atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

1. Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
2. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah.

Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah terdiri atas:

1. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

---

<sup>23</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2036).

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>25</sup> <http://artonang.blogspot.co.id/2015/01/peraturan-daerah-Peraturan-Daerah.html> diakses pada 14 Agustus 2015

2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Rancangan Peraturan Daerah (RaPeraturan Daerah) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah (gubernur, bupati, atau wali kota). RaPeraturan Daerah yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Sedangkan RaPeraturan Daerah yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.

Pembahasan RaPeraturan Daerah di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama gubernur atau bupati/wali kota. Pembahasan bersama tersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi, dan dalam rapat paripurna.

RaPeraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah, dalam jangka waktu paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. RaPeraturan Daerah tersebut disahkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak RaPeraturan Daerah tersebut disetujui oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu 30 hari sejak RaPeraturan Daerah tersebut disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, maka RaPeraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan persetujuan bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Sedang di dalam UU No 12 Tahun 2011 yang terdapat dua pengertian tentang peraturan daerah, yakni peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan daerah provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedang peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah, peraturan daerah di bentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk perturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode

dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentuka peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah terdiri atas:

1. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Peraturan Daerah dikenal dengan istilah Qanun, Sementara di Provinsi Papua, dikenal istilah Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi.

Didalam Pasal 1338 KUHerdata menyatakan bahwa Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya, sedangkan setiap Peraturan Daerah setelah diundangkan maka Peraturan Daerah tersebut dianggap sah dan mulai berlaku.

Namun dalam pelaksanaannya Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tidak memperhatikan aturan-aturan teknis sebagaimana yang diatur didalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan barang/jasa, sedangkan Perjanjian Pelaksana Pekerjaan berpedoman kepada aturan teknis pelaksanaan pekerjaan sebagaimana diatur didalam Perpres 54 Tahun 2010.

Sehubungan dengan Perda Nomor 14 Tahun 2007 tidak memperhatikan aturan-aturan teknis yang mengatur secara khusus tentang pengadaan barang/jasa sehingga berdasarkan pasal 1338 KUHerdata maka Perjanjian Pelaksana Pekerjaan yang dilakukan antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya berlaku menjadi Undang-Undang bagi Para Pemebuatnya sehingga hal-hal yang diatur didalam perda yang bertentangan dengan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa yang menjadi acuan dalam perjanjian pelaksana pekerjaan menjadi disimpangi.

Dengan disimpingnya Perda Nomor 14 Tahun 2007, sehingga terdapat kendala-kendala dalam penerapan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana, Penetapan Program Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak yakni:

1. Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2014 tidak dapat diterapkan dengan baik, hal ini dikarenakan terdapat pasal yang tidak sejalan dengan Perjanjian Pelaksana Pekerjaan antara Pemerintah Provinsi

- Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya, terhadap ketidak harmonisan antara Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 dengan Perjanjian Pelaksana Pekerjaannya berakibat pada dikesampingkannya Peraturan Daerah dimaksud, dan diberlakukannya Perjanjian pelaksana Pekerjaan.
2. Bahwa didalam merusmuskan Peraturan Daerah 14 Tahun 2007 tidak disertai Naskah Akademis, sehingga tidak ada kajian-kajian terkait dengan Peraturan Daerah dimaksud.
  3. Tidak memadainya sarana dan prasana yang mendukung penerapan Peraturan Daerah dimaksud, hal ini dikarenakan pada saat Peraturan Daerah 14 Tahun 2007 dibahas Pemerintah Provinsi baru berdiri sehingga mengakibatkan Perda Nomor 14 tahun 2007 tidak dapat berlaku secara efektif.
  4. Kurangnya Sumber Daya Manusia yang memadai, hal ini dikarenakan belum adanya tenaga penyusun perancang Perundang-undangan di Lingkungan Pemerintah Provinsi Kepri saat ditetapkannya Peraturan Daerah dimaksud.

Terhadap kendala-kendala sebagaimana disebut diatas, maka hal ini sesuai dengan teori efektifitas hukum Menurut Soerjono Soekanto faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan sebuah hukum yaitu :

Menurut Soerjono Soekanto<sup>26</sup> faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan sebuah hukum yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan.

Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, Masih banyak aturan-aturan yang hidup dalam masyarakat yang mampu mengatur kehidupan masyarakat. Jika hukum tujuannya hanya sekedar keadilan, maka kesulitannya karena keadilan itu bersifat subjektif, sangat tergantung pada nilai-nilai intrinsik subjektif dari masing-masing orang.

2. Faktor penegak hokum Untuk menjalankan fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memberikan peranan penting, jika peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan

---

<sup>26</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2013, Hlm. 8

dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

Di dalam konteks di atas yang menyangkut kepribadian dan mentalitas penegak hukum, bahwa selama ini ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Akan tetapi dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum, hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut. Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Jika dalam kenyataannya terjadi kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan yang aktual.<sup>27</sup>

3. Faktor sarana dan fasilitas Sarana yang ada di Indonesia sekarang ini memang diakui masing cukup tertinggal jika dibandingkan dengan negara-negara maju yang memiliki sarana lengkap dan teknologi canggih di dalam membantu menegakkan hukum. Menurut Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah pernah mengemukakan bahwa bagaimana polisi dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyeraskan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.<sup>28</sup>
4. Faktor masyarakat Masyarakat dalam hal ini menjadi suatu faktor yang cukup mempengaruhi juga didalam efektivitas hukum. Apabila masyarakat tidak sadar hukum dan atau tidak patuh hukum maka tidak ada keefektifan. Kesadaran hukum merupakan konsepsi abstrak didalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang dikehendaki atau sepantasnya. Kesadaran hukum sering dikaitkan dengan pentaatan hukum, pembentukan hukum, dan efektivitas hukum. Kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan. Selain itu perlu ada pemerataan mengenai peraturan-peraturan keseluruhan lapisan masyarakat, selama ini terkendala faktor komunikasi maupun jarak banyak daerah yang terpencil kurang mengetahui akan hukum positif

---

<sup>27</sup> Ibid hlm. 8

<sup>28</sup> Ibid., Hlm. 21

negara ini. Sehingga sosialisasi dan penyuluhan di daerah terpencil sangat dibutuhkan, berbeda dengan kondisi daerah perkotaan yang mampu selalu *up date* berkaitan dengan isu-isu strategis yang masih hangat.

5. Faktor kebudayaan Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain.

Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang. Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, serta sebagai tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum. Kelima faktor yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut, tidak ada faktor mana yang sangat dominan berpengaruh, semua faktor tersebut harus saling mendukung untuk membentuk efektivitas hukum. Lebih baik lagi jika ada sistematika dari kelima faktor ini, sehingga hukum dinilai dapat efektif.

Sistematika tersebut artinya untuk membangun efektivitas hukum harus diawali untuk mempertanyakan bagaimana hukumnya, kemudian disusul bagaimana penegak hukumnya, lalu bagaimana sarana dan fasilitas yang menunjang, kemudian bagaimana masyarakat merespon serta kebudayaan yang terbangun.<sup>29</sup>

Dengan adanya ketidak harmonisan antara Peraturan Daerahturan Daerah sebagai Payung Hukum didalam Pembayaran Kegiatan Pembangunan tahun jamak dengan Perjanjian Pelaksana Pekerjaan, mengakibatkan terkendalanya pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut.

Hal ini dapat dilihat dengan gugatan yang dilakukan oleh Pihak PT. Nindya Karya atas hak mereka yang diatur didalam Perjanjian Pelaksana Pekerjaan tentang pembayaran eskalasi namun didalam Peraturan Daerah pembayaran eskalasi telah termasuk didalam harga borongan.

Gugatan atas Peraturan daerah yang diajukan dampak dari tidak efektifnya suatu Peraturan Daerah, sehingga Peraturan Daerah tersebut tidak dapat diterapkan atau tidak dapat diterima oleh pihak yang berkaitan dengan Peraturan Daerah tersebut.

Disisi lain apabila Peraturan Daerah dianggap dari segi materi muatan bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi maka pengajuan Uji Materil terhadap perda diajukan ke Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan Asas kebebasan berkontrak sebagaimana tercantum dalam Pasal 1338 KUHPerdara Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

---

<sup>29</sup> Ibid, Hlm. 59

Asas ini merupakan suatu asas yang memberikan kebebasan kepada para pihak untuk:

- a. Membuat atau tidak membuat perjanjian;
- b. Mengadakan perjanjian dengan siapa pun;
- c. Menentukan isi perjanjian, pelaksanaan, dan persyaratannya, serta
- d. Menentukan bentuk perjanjiannya apakah tertulis atau lisan.

Dan berdasarkan Pasal 1320 KUHPerdota sahnyanya perjanjian adalah sebagaiberikut<sup>30</sup>:

1. Adanya kesepakatan kedua belah pihak.
2. Kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum.
3. Adanya Obyek
4. Suatu sebab yang halal.

Perjanjian Pelaksana Pekerjaan antara Pemerintah dengan PT. Nindya Karya yang merupakan pelaksana dari Perda Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana, Penetapan Program Kegiatan Tahun Jamak, dengan objek perjanjian Pembangunan Jembatan P. Bintang – P. Dompok dengan Nilai Kontrak Rp. 236.637.700.500,- (dua ratus tiga puluh enam milyar enam ratus tiga puluh tujuh tuja tujuh ratus ribu lima ratus rupiah) dengan Waktu Pelaksanaan 914 (sembilan ratus empat belas hari).

Dengan memperhatikan pasal 1320 tentang syarat sahnyanya perjanjian dan memperhatikan asas kebebasan berkontrak sebagaimana dimaksud dalam pasal 1338 KUHPerdota maka Perjanjian Pelaksana pekerjaan antara pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya telah memenuhi syarat-syarat perjanjian dengan objek Pembangunan Jembatan P. Bintang – P. Dompok dan menjadi mengikat dan menjadi Undang-Undang bagi pembuatnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 1338 KUHPerdota sehingga Perda Nomor 14 Tahun 2007 menjadi dikesampingkan.

### **3. Solusi Agar Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 Dapat Berlaku Efektif Dalam Penerapannya.**

Setiap program perencanaan pembangunan harus ada payung hukum berdasarkan hal tersebut maka Pemerintah Daerah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana, Penetapan Program Kegiatan Tahun Jamak sebagai payung hukum dalam pengikatan dana dan perencanaan program kegiatan tahun jamak.

Namun dalam pelaksanaannya Perda Nomor 14 Tahun 2007 tidak dapat berlaku secara efektif, Agar Peraturan Daerah tersebut dapat berlaku secara Efektif maka perlu dilakukan Perubahan Peraturan Daerah atas Nomor 14 Tahun 2007, hal ini dikarenakan adanya ketidak harmonisan antara Peraturan Daerah dengan Perjanjian Pelaksana Pekerjaan.

---

<sup>30</sup> Op Cit

Perlu dilakukan penyesuaian antara Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Anggaran, Penetapan Program Kegiatan pembangunan Tahun Jamak dengan Perjanjian Pelaksana pekerjaan Nomor Nomor B.07/SPPP/DPU/MY-KEPRI/XII/2007, sehingga Peraturan Daerah tersebut dapat sejalan dengan Perjanjian Pelaksana Pekerjaan.

Hal ini dikarenakan Perjanjian pelaksana Pekerjaan Nomor B.07/SPPP/DPU/MY-KEPRI/XII/2007 menjadi Undang-Undang bagi para pihak, hal ini sesuai dengan Asas kebebasan berkontrak terdapat dalam Pasal 1338 KUHPrdt, yang berbunyi: “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.”

Asas ini merupakan suatu asas yang memberikan kebebasan kepada para pihak untuk:

- a. Membuat atau tidak membuat perjanjian;
- b. Mengadakan perjanjian dengan siapa pun;
- c. Menentukan isis perjanjian, pelaksanaan, dan persyaratannya, serta
- d. Menentukan bentuk perjanjiannya apakah tertulis atau lisan.

Pembuatan Peraturan Daerah sebenarnya merupakan satu bentuk pemecahan masalah secara rasional. Layaknya sebagai proses pemecahan masalah, langkah pertama yang perlu diambil adalah menjabarkan, merumuskan masalah yang akan diatasi, dan menjelaskan bagaimana peraturan daerah yang diusulkan akan dapat memecahkan masalah tersebut.

Perlu diperhatikan juga, agar Peraturan Daerah dapat berlaku secara efektif maka perlu memerhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang 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.

Keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan mempunyai lingkungan keberlakuan yang disebut dengan istilah lingkungan kuasa. Lingkungan Kuasa suatu aturan hukum Menurut Logemann meliputi empat hal, yaitu:<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Ranggawijaya Rosidi, Pengantar Ilmu perundang-Undang Indonesia, Penerbit, Mandar Maju, Bandung, 1998, hal 98.

- a. Lingkungan kuasa tempat (*ruimtegebied* atau *territorial sphere*).  
Berlakunya aturan hukum (peraturan perundang-undangan) dibatasi oleh ruang atau tempat. Apakah sesuatu aturan hukum itu berlaku untuk suatu wilayah negara atau hanya berlaku untuk suatu bagian dari wilayah negara. Seperti diketahui, "daerah kekuasaan" berlakunya suatu Undang-undang dapat meliputi seluruh wilayah negara, tetapi untuk suatu keadaan tertentu atau suatu materi tertentu hanya diberlakukan untuk suatu wilayah tertentu pula. Suatu peraturan daerah hanya berlaku untuk suatu daerah tertentu (Provinsi, dan Kabupaten/Kabupaten) saja.
- b. Lingkungan kuasa persoalan (*zakengebied* atau *material sphere*).  
Suatu materi atau persoalan tertentu yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan mengidentifikasi masalah tertentu. Dengan demikian maka persoalan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan lingkup materi yang diatur, apakah persoalannya adalah persoalan publik atau privat, persoalan Perdata atau pidana dsb.  
Materi tersebut menunjukkan lingkup masalah atau persoalan yang diatur.
- c. Lingkungan kuasa orang (*personenengebied*).  
Suatu aturan mungkin hanya diberlakukan bagi sekelompok atau golongan orang atau penduduk tertentu.  
Dengan ditetapkannya subyek atau orang (orang) tertentu dalam peraturan perundang-undangan tersebut maka memperlihatkan adanya pembatasan mengenai orangnya. Undang-undang tentang Pegawai Negeri, Undang-undang tentang Tenaga Kerja. Undang-Undang tentang Pidana Militer, Undang-undang tentang Pajak Orang Asing, dsb; menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut hanya diberlakukan bagi kelompok orang yang diidentifikasi dalam peraturan perundang-undangan tersebut.
- d. Lingkungan kuasa waktu (*tijdsgebied* atau *temporal sphere*).  
Lingkungan waktu menunjukkan kapan suatu peraturan perundang-undangan berlaku, apakah berlaku untuk suatu masa tertentu atau untuk masa tidak tertentu. Apakah mulai berlaku sejak ditetapkan atau berlaku surut sebelum ditetapkan. Berlakunya suatu peraturan hukum ditentukan oleh waktu.  
Pembentukan peraturan perundang-undangan yang kurang baik dapat juga terjadi disebabkan karena tidak jelasnya perumusan sehingga menimbulkan ketidakjelasan dalam arti, maksud, dan tujuannya (*ambiguous*) atau rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti (*interpretatif*) atau terjadi *inkonsistensi* menggunakan peristilahan atau sistematika yang baik, bahasa yang berbelit-belit sehingga sukar di mengerti dan sebagainya.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-Undang Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1998, Halaman 43-44.

Untuk memberikan perlindungan hukum, diperlukan perangkat hukum sebagai tolok ukur yaitu ketentuan-ketentuan perundang-undangan tertulis maupun tidak tertulis. Dalam hal hukum tidak tertulis, asas-asas umum pemerintahan yang baik akan sangat besar artinya dijadikan sebagai tolok ukur.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan prinsip institusional dalam pembangunan di Indonesia. Perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pemerintahan harus didasarkan pada prinsip-prinsip *Good Governance*. Prinsip-prinsip atau asas-asas tersebut adalah: *rule of law* (negara hukum), *openness* (keterbukaan), *participatory* (peran serta masyarakat), *accountability* (tanggung jawab).

Partisipasi merupakan salah satu hal yang esensial mencapai tujuan hukum, sebab dengan partisipasi maka hukum dapat diberdayakan, sehingga akan dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Partisipasi masyarakat merupakan kebutuhan nasional guna menyelesaikan dan memecahkan permasalahan-permasalahan yang sedang dihadapi, karena adanya kesenjangan antara budaya hukum penguasa atau penegak hukum dengan budaya hukum masyarakat.

Untuk mencapai tujuan tersebut perlu diperhatikan beberapa faktor yaitu:

- a. Menyangkut persepsi penegak hukum terhadap masyarakat yang bukan lagi sebagai sasaran (*andreesat hukum*) tetapi lebih sebagai pemegang peran (*role accupant*);
- b. Penegak hukum-birokrat seharusnya melakukan perubahan terhadap makna kedudukan dan fungsi kekuasaan. Mereka tidak hanya menerapkan peraturan saja tetapi harus membangun pula budaya hukum dan membantu masyarakat miskin agar mengathui hak-hak mereka;
- c. Penegak hukum-birokrat hendaknya menyadari bahwa mereka mengadapi masyarakat yang pruralistik. Sedangkan hukum dirumuskan dan berlaku universal sehingga penegak hukum-birokrat perlu mempelajari budaya-budaya lokal sebagai aset dalam menciptakan tujuan-tujuan hukum;
- d. Penegak hukum-birokrat hendaknya merubah anggapan bahwa masyarakat lokal adalah masyarakat yang apatis, miskin sehingga tidak mampu berbuat,
- e. Penegak hukum-birokrat dapat memahami secara kritis terhadap realitas sosial ekonomi masyarakat yang dihadapi.

Disamping itu dalam pembentukan aturan-aturan hukum harus berpedoman pada norma-norma yang hidup dalam masyarakat. Norma-norma tersebut diangkat dan dijadikan sebagai pranata hukum positif dan disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat pada masa sekarang dan masa akan datang, sehingga norma-norma hukum tersebut dapat diterapkan dan ditegakkan ditengah kehidupan masyarakat.

Pembangunan hukum hendaknya dilihat secara utuh melalui pendekatan holistik. Sudah saatnya pembangunan hukum menggunakan

pendekatan kemasyarakatan yang menyeluruh. Mengingat hukum bukan sekedar formalitas atau berurusan dengan soal-soal normatif semata melainkan unsur budaya hukum pun perlu mendapat perhatian yang lebih disamping struktur dan substansinya.

Keberlakuan secara holistik sangat penting, mengingat problema yang dihadapi oleh setiap upaya pembangunan hukum di Indonesia masa mendatang bukan semata-mata kepatuhan pada hukum semata tetapi bagaimana hukum benar-benar dapat mewujudkan keadilan masyarakatnya.

Oleh sebab itu, masalah nilai moral dan etis (yang terkandung dalam asas hukum) sebagai landasan bagi pembentukan suatu peraturan, perlu mendapat perhatian yang utama sejak perumusan hukum sampai pada prosesnya untuk mencapai tujuan hukum yang hakiki. Persoalan nilai moral dan etis tidak dicari di tempat lain, melainkan ditempat di dalam masyarakat sebagai pedoman dalam menentukan perilaku yang hendak diatur.

Hukum merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan ditentukan atau diwarnai oleh imbalan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan politisi.

Apabila suatu Peraturan daerah telah memenuhi unsur-unsur sebagaimana dimaksud diatas, maka Peraturan Daerah tersebut akan dapat berlaku secara efektif dan efisien dalam penerapannya.

#### **E. Kesimpulan**

Produk hukum Daerah dapat Efektif maka perlu adanya harmonisasi diantara produk hukum, dan didalam penyusunan produk hukum perlu memperhatikan faktor-faktor sebagaimana disebutkan dalam teori efektifitas soerjono soekamto yang menyatakan bahwa efektifnya suatu produk hukum dapat dilihat dari faktor-faktor sebagaiberikut Faktor hukumnya sendiri (undang-undang), Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum, Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kendala dalam penerapan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana, Penetapan Program Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak yakni tidak dapat diterapkan dengan baik Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2014, hal ini dikarenakan terdapat pasal yang tidak sejalan dengan Perjanjian Pelaksana Pekerjaan antara Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dengan PT. Nindya Karya, terhadap ketidak harmonisan antara Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 dengan Perjanjian Pelaksana Pekerjaannya berakibat pada dikesampingkannya Peraturan Daerah dimaksud, dan

diberlakukanya Perjanjian pelaksana Pekerjaan, Bahwa didalam merusmuskan Peraturan Daerah 14 Tahun 2007 tidak disertai Naskah Akademis, sehingga tidak ada kajian-kajian terkait dengan Peraturan Daerah dimaksud, Tidak memadainya sarana dan prasana yang mendukung penerapan Peraturan Daerah dimaksud, sehingga mengakibatkan Peraturan Daerah no 14 tahun 2007 tidak dapat berlaku secara efektif dan Kurangnya Sumber Daya Manusia yang memadai, hal ini dikarenakan belum adanya tenaga penyusun perancang Perundang-undangan di Lingkungan Pemerintah Provinsi Kepri.

Agar suatu Perda dapat berlaku Efektif dan Efisien maka Perlu dilakukan penyesuaian atas Peraturan Daerah Nomo 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana, Penetapan Program Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak, dengan melakukan Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomo 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan Dana, Penetapan Program Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak sehingga diantara Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2007 dengan Perjanjian Pelaksana Pekerjaan dapat berlaku secara Efektif.

## DAFTAR PUSTAKA

## Buku

- Agustino Leo, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2008.
- Abdul Wahab, Solichin. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2008.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*: 2008
- Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012.
- Bagir Manan, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-Undangan Pemerintah Daerah*: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, Jakarta: Media Presindo, 2007.
- Islamy, Irfan, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara: 2009.
- Kansil, CST, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Sebagai suatu Sistem*, Bandung: Fikahati Anesta, 2012.
- Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Teori) Dalam Hukum*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2013.
- Moh. Mahfud.M.D., *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta: 1999.
- Rosidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998.
- Ronny Hanintjo Soemitro, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, Semarang: Tugu Muda: 1998.
- Salim, Peter dan Yenny Salim. *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Modern English Press, 2002.
- Salim HS, Abdullah Wiwiek Wahyuningsih, *Perancangan kontrak dan memorandum of understanding (MoU)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Setiawan, Guntur. *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan*, Bandung: Remaja Rosdakarya Offset, 2004.
- Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Bandung: Rajawali Press, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Efektifitas Hukum dan Penerapan sanksi*, Bandung: Remadja Karya, 1985.
- Soeryono Soekanto dan sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- Sucipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, 1991.
- Suharno. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. UNY Press: 2010.

Sumaryadi, I Nyoman, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta: Citra Utama 2005.

W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cetakan IX, Jakarta: Balai Pustaka, 1986.

### **Artikel Jurnal**

Jurnal Ilmu Hukum, Amanna Gappa, Volume 15 No 2 Juni 2007 Hal. 152

Tertib Regulasi dalam penyusunan produk hukum daerah, Kementerian dalam Negeri.

### **Internet**

Asas penting dalam pembuatan Perjanjian, diakses dari internet <http://hukumindonesia/2012/02/asas-asas-perjajian.html> pada tanggal 20 Maret 2016.

Dasar Hukum Perusahaan Nindya Karya, diakses dari internet <http://www.bumn.go.id/waskita/halaman /41.sub> portal BUMN, pada tanggal 20 Agustus 2015.

Pengertian Pembangunan, diakses dari internet <http://www.pengertianpakar.com/2014/10/pengertian-pembangunan-menurut-para htm/#>, pada tanggal 20 Maret 2016.

Pengertian Kebijakan Publik, diakses dari internet <http://www.pengertianpakar.com/2015/10/pengertian-tujuan-dan-proses-kebijakan-publik.html> diakses tanggal 7 Agustus 2016.

Pengertian Peraturan Perundang-undangan, diakses dari internet [http://artonang.blogspot.co.id/2015/01/peraturan-daerah-Peraturan Daerah.html](http://artonang.blogspot.co.id/2015/01/peraturan-daerah-Peraturan-Daerah.html), diakses pada 14 Agustus 2016.

Pengertian Hukum Publik. <http://www.pengertianku.net/2015/04/pengertian-hukum-privat-atau-perdata.html> diakses pada tanggal 5 Maret 2016.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 14 Tahun 2007 tentang Pengikatan dana, Penetapan Program Kegiatan Pembangunan Tahun Jamak.