

PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG RESPONSIF DALAM MENDUKUNG OTONOMI DAERAH

Muhammad Suharjono

PNS di Dinas Komunikasi Dan
Informasi Kabupaten Sumenep
Propinsi Jawa Timur
Email : jhono69@yahoo.com

Abstract

This research aims to generate a responsive regional legislation in support of the implementation of regional autonomy. So that the implementation of regional autonomy does not give birth to new problems that can impede development and economic growth of a region. In this legal research used several approaches including; approach primary legislation Law No.32 of 2004 on regional autonomy and Law No.12 of 2011 on the establishment of legislation. Other approaches being approached on a case, the historical approach, comparative approaches, and conceptual approaches.

Keywords: Local regulation, Regional autonomy, authority.

PENDAHULUAN

Kewenangan pembentukan Perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah. Perda merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal¹. Dari sudut pandang pemberdayaan politik, tujuan desentralisasi dapat dilihat dari dua sisi, yaitu pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Tujuan desentralisasi dari sisi pemerintahan daerah adalah untuk mewujudkan *political equality, local accountability dan local responsiveness*. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah pusat adalah untuk mewujudkan *political education, provide training in political leadership dan create political stability*².

¹Reny Rawasita, et.al., *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2009, hal. 60.

²Syarif Hidayat, *Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah*, Jentera: Peraturan Daerah edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006.

Keberadaan Peraturan Daerah dalam UUD 1945 sebelum diamandemen memang tidak dikenal, sehingga peraturan Daerah termajinakan dalam tata susunan peraturan perundang-undangan Indonesia. Setelah UUD 1945 diamanden, eksistensi Peraturan Daerah sudah dikukuhkan secara konsitusional sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 ayat (6) yang selengkapnya berbunyi; Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Sebagai landasan utama kewenangan DPR dalam mengusulkan Rancangan Undang-undang tertuang dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1), menyatakan, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selanjutnya dipertegas lagi pada Pasal 21 menyatakan, bahwa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menjadikan dasar yang sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena hal itu akan menunjukkan:

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan;
2. keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama bila diperintahkan peraturan tingkat lebih tinggi atau sederajat;
3. keharusan mengikuti tata cara tertentu;
4. keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 39 disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Dalam pasal ini mengisyaratkan bahwa DPRD memiliki peran penting dalam perancangan Peraturan daerah. Program Legislasi Daerah (Prolegda) sebagaimana dimaksud sebelumnya disusun bersama-sama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, Prolegda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana dan sistematis sesuai skala prioritas yang ditetapkan.

Peraturan daerah (Perda) merupakan instrumen dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah serta fasilitas pendukungnya. Namun, dalam perkembangan praktik otonomi daerah, persoalan demi persoalan muncul berkenaan dengan penetapan dan pelaksanaan Perda ini, sampai kemudian Pemerintah (Pusat) kewalahan untuk melaksanakan pengawasan sampai pembatalannya. Perda adalah produk daerah yang unik, karena dihasilkan dari sebuah proses yang didominasi kepentingan politik lokal. Sejak otonomi daerah bergulir, muncul ribuan Perda pajak dan retribusi daerah yang memberatkan investor. Perda ini dianggap menimbulkan masalah ekonomi biaya tinggi yang berdampak bagi pertumbuhan ekonomi, baik lokal maupun nasional. Sehingga banyak Pemerintah Daerah yang memanfaatkan peluang meningkatkan PAD melalui Perda.

Lahirnya sebuah Peraturan Daerah (Perda) harus mengandung sebuah regulasi yang dapat ditaati oleh masyarakatnya, dan untuk menun-

jang ini maka sangat perlu memahami keinginan dan kondisi sosial masyarakatnya sehingga dapat diterapkan dalam jangka waktu yang lama. Oleh karena itu pertimbangan filosofisnya harus jelas kemana masyarakat akan dibawa. Untuk mencapai Peraturan Daerah yang responsif dalam mendukung Otonomi Daerah, selayaknya para perancang memperhatikan asas-asas pembentukan Perda sebagai kerangka acuan seperti kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan dan lain sebagainya.

Rumusan Masalah

Berdasarkan atas uraian latar belakang permasalahan diatas, masalah yang dikaji dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimana Prinsip-prinsip Pembentukan Perda dalam rangka Otonomi Daerah?
- b. Bagaimana Konsep Pembentukan Perda yang dapat mendukung Otonomi Daerah?

METODE PENELITIAN

Penelitian disertasi ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menitik beratkan obyek penelitian pada peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif. Titik berat penelitian hukum normatif sesuai dengan karakter keilmuan hukum yang khas, terletak pada telaah hukum atau kajian hukum terhadap hukum positif, yang meliputi tiga lapisan keilmuan hukum, terdiri atas telaah dogmatika hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Pada tataran dogmatika hukum, pengkajiannya dilakukan terhadap identifikasi hukum positif, khususnya undang-undang. Sedangkan pada tataran teori hukum dilakukan telaah terhadap teori-teori yang dapat digunakan sebagai pisau analisis permasalahan. Pada tataran filosofis, penelitian ini dilakukan untuk memahami persepsi pembentuk peraturan daerah terhadap nilai-nilai kemanfaatan, kepastian hukum, dan keadilan hukum yang berkembang di dalam masyarakat.

PEMBAHASAN

Kewenangan Pembentukan Perda

Kewenangan pada Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah dalam pembentukann Peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum administrasi negara. Unsur kewenangan selalu dikaitkan dengan unsur/elemen “kewenangan” atau “Jabatan” atau “kedudukan”, oleh karena itu dalam penggunaannya harus dibedakan antara prinsip pertanggung jawaban jabatan, prinsip pertanggung jawaban pribadi. Dalam pengertian bahwa tanggung jawab jabatan harus dibedakan dengan tanggung jawab pribadi.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan³. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan⁴.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkibrah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo merupakan kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara⁵. Kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan juga merupakan kekuasaan yang melekat secara atributif kepada b legislatif sebagai perwakilan seluruh

rakyat yang berada di dalam lapangan hukum publik.

Salah satu kewenangan organ negara adalah kewenangan DPR/D untuk membuat undang-undang atau Peraturan Daerah. Kewenangan ini bersifat atributif, karena diberikan oleh UUD 1945 untuk DPR dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk DPRD. Oleh karena itu penggunaannya harus dilakukan berdasar atas prinsip atau asas akuntable dan asas transparansi, sehingga benar-benar sesuai dengan peraturan yang mendasarinya.

Kaitanya dengan pembentukan Perda, wewenang yang dimiliki DPRD merupakan wewenang atributif, karena wewenang tersebut diberikan oleh undang-undang, khususnya Undang Undnag Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan ini tentunya tidak dapat dipisahkan dengan wewenang yang dimiliki oleh eksekutif, karena Perda hanya dapat dibentuk secara bersama-sama antara DPR dengan Pemerintah. Oleh karena itu, hubungan antara kedua lembaga ini disebut sebagai hubungan partnership, tidak ada sebuah prosuk Perda yang dibentuk oleh DPRD tanpa kerjasama dengan Pemerintah, sebaliknya tidak ada Perda tanpa DPRD.

Apabila mengacu pada teori wewenang sebagaimana terurai di atas, maka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kewenangan pembentukan Perda tidak terletak pada kekuasaan DPRD, melainkan berada pada kekuasaan dua lembaga atau dua organ sekaligus, yaitu pada kewenangan DPRD dan Pemerintah Daerah. Sebab tidak ada kewenangan pembentukan Perda yang hanya dilakukan oleh DPRD tanpa Pemerintah. Secara teoritis sebutan legislatif terhadap DPR/D, apabila mengacu pada ajaran Trias Politika sebenarnya kurang tepat, sebab sesuai dengan kewenangan pembentukan undang-undang atau Perda, selalu pembentukanya berada pada dua lembaga/organ tersebut.

Mengutip pendapat H. D. Stout, wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh sub-

³Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hal. 1

⁴Rusadi Kantaprawira, Hukum dan Kekuasaan, Makalah, (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia, 1998), h. 37-38

⁵Miriam Budiardjo, Op Cit, h. 35

jek hukum publik di dalam hubungan hukum publik⁶. Menurut Bagir Manan, we-wenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horisontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan⁷.

Berdasarkan ketentuan diatas, dalam kaitannya dengan otonomi daerah dapat diketahui bahwa organ pemerintahan pusat yang melaksanakan tugas pemerintahan di daerah bertindak tidak berdasarkan pada suatu atribusi wewenang karena organ pemerintah pusat dengan organ pemerintah pusat yang di daerah terdapat hubungan hirarki. Sementara dalam mandat juga tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan tangan kewenangan. Sehingga yang lebih cocok disini adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah didasarkan pada suatu delegasi, dimana dalam hal otonomi daerah terdapat pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan, yaitu pemerintah pusat kepada organ pemerintahan lainnya, dalam hal ini pemerintah daerah yang meliputi pemerintahan Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Setelah berlakunya Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lebih memilih bentuk kedua, yaitu daerah menyelenggarakan semua urusan rumah tangga pemerintahan daerahnya di luar urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan pusat. Hal ini tercermin di dalam

ketentuan Pasal 10 ayat (3) undang-undang tersebut, yang terdiri atas 6 (enam) urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, yaitu: a) agama; b. moneter dan fiskal nasional; c. keamanan; d. pertahanan; e) politik luar negeri; dan f) yustisi. Di luar ke enam urusan tersebut menjadi urusan masing-masing daerah, namun dalam prakteknya terhadap di luar ke enam urusan pemerintahan tersebut masih banyak yang diintervensi oleh pemerintah pusat⁸.

Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa kedudukan, yang penting, karena sebagai unsur dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah, sekaligus menjalankan fungsi kontrol atau pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa tugas dan wewenang DPRD antara lain⁹:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain, Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Kebijakan Pemerintah Daerah, dan Kerjasama Internasional di daerah;

Prinsip-prinsip pembentukan Perda menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut:

⁶Sebagaimana yang dikutip dari H.D. Stout dalam Ridwan HR. 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm. 101

⁷*Ibid*, hlm. 102

⁸Pasal 10 ayat (3) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004.

⁹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum U11, Yogyakarta, 2001, hal. 70

- (1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- (2) Perda di bentuk dalam rangka menyeleenggarakan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan cirikhas masing-masing daerah;
- (3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- (4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan,
- (5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka menyiapkan atau pembahasan Raperda
- (6) Perdadapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).
- (7) Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
- (8) Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran berita daerah.
- (9) Perdadapat menunjukkan pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda);
- (10) Pengundangan. Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perdayang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tigapuluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan. Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam 30 (tiga puluh) hari, rancangan Perdatersebut sah menjadi Perdad dan wajib diundangkan dengan memuatnya di dalam lembaran daerah.

Sedangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur beberapa prinsip mengenai pembentukan Perda sebagai berikut:

1. Pembahasan rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/Walikota
2. Rancangan Perda yang telah disetujui oleh DPRD ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menjadi Peraturan Daerah;
3. Perdadibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perdalain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
5. Perdadapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak banyaknya lima juta rupiah.
6. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
7. Perdad dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.

Perdamerupakan hasil kerja bersama antara DPRD dengan Gubernur/Bupati/Walikota, karena itu tatacara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa Unsur pemerintahan tersebut, yaitu Unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (RanPerda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk RanPerda atau Perda¹⁰.

¹⁰*Ibid*, hal.77

Materi Muatan Perda

Materi muatan Peraturan daerah tidak boleh meregulasi hal ihwal yang menyimpang dari prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Betapapun luasnya cakupan otonomi daerah, otonomi daerah tidak boleh meretak-retakkan bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (3) UU. Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, Peraturan daerah tidak boleh memuat hal urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, seperti halnya:

1. politik luar negeri;
2. pertahanan;
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiskal nasional; dan;
6. agama

Materi muatan Peraturan daerah dapat memuat asas sesuai dengan substansi peraturan daerah yang bersangkutan. Peraturan daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

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

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya¹¹. Oleh karena itu materi Perdas secara umum memuat antara lain:

1. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;
2. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*Mendebewindl*) dengan demikian Perda merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka

melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga Perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom.¹² Selanjutnya mengenai materi muatan Perda dapat berasal dari beberapa sisi, antara lain:

- a. berasal dari delegasi Undang-undang
- b. karena inisiatif daerah
- c. penjabaran dari adat
- d. penjabaran dari agama

Memperhatikan materi muatan Perda tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa apabila dalam pembuatan perda tersebut benar-benar merupakan atau mengimplementasikan hal-hal tersebut, maka diharapkan Perda tersebut benar-benar dapat memberikan makna bagi masyarakat, terutama dalam mengkomodifikasi kearifan lokal. Pembuatan Perda yang sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut diatas akan menghindari adanya Peraturan Daerah yang bermasalah.

Otonomi Daerah dan Implementasinya

Otonom secara etimologis merupakan istilah yang bermakna “berdiri sendiri” atau “dengan pemerintahan sendiri”. Sedangkan daerah adalah suatu wilayah atau lingkungan pemerintah. Secara istilah otonomi daerah adalah wewenang pada suatu daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan daerah itu sendiri. Pengertian lebih luas lagi adalah kekuasaan pada suatu daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan daerah itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat lingkungan daerahnya.

Pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan pelaksana, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan

¹¹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002, hal.136.

¹²Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1998, hal.23

dalam berorganisasi. Otonomi daerah tidak mencakup bidang-bidang tertentu, seperti politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama. Bidang-bidang tersebut tetap menjadi urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah berdasar pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman. Pelaksanaan otonomi daerah ada prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan pembantuan yang dijelaskan dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut:

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/ atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Penyelenggaraan otonomi daerah tersebut mengandung makna tegas akan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Otonomi daerah dapat berjalan atau berlangsung setelah adanya pendelegasian kewenangan, dan untuk mewujudkan pemerintahan yang otonom tentunya yang sesuai dengan yang telah diamanatkan didalam undang-undang Pemerintah Daerah tahun 2004, maka kewenangan itu harus dapat dipahami dengan baik agar implementasinya tidak menimbulkan kontra produktif.

Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis dan cepat. Desentralisasi diwujudkan dalam pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*), terbentuknya Dewan yang dipilih oleh rakyat,

Kepala Daerah yang dipilih oleh Rakyat Daerah, dan adanya bantuan dana perimbangan dari Pemerintah Pusat. Desentralisasi adalah pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manajer atau orang-orang yang berada pada level bawah dalam suatu struktur organisasi.

Implementasi otonomi daerah hendaknya dapat dipahami sebagai suatu kesempatan untuk dapat mengembangkan daerah dengan keleluasaan yang telah diberikan Pemerintah melalui desentralisasi yang berujung pada kewenangan dalam membuat Perda. Sehingga dengan demikian perda adalah sebagai alat dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi harus dapat dilaksanakan sebaik-baiknya dengan memanfaatkan segala sumber daya yang dimiliki. Oleh karenanya agar dapat melahirkan perda yang tidak bermasalah para perancang perda harus dapat memahami makna otonomi daerah secara utuh.

Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah

Politik hukum menurut Mahfud. MD. adalah bagaimana hukum akan atau seharusnya dibuat dan ditentukan arahnya dalam kondisi politik nasional serta bagaimana hukum difungsikan¹³. Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan proses politik yang sangat penting artinya dan mempunyai pengaruh yang luas, karena itu (undang-undang) akan memberi bentuk dan mengatur atau mengendalikan masyarakat. Undang-undang oleh penguasa digunakan untuk mencapai dan mewujudkan tujuan-tujuan sesuai dengan yang dicita-citakan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Undang-undang mempunyai dua fungsi, yaitu:

1. Fungsi untuk mengekspresikan nilai, dan
2. Fungsi instrumental.

Hukum dan politik merupakan subsistem dalam sistem kemasyarakatan, masing-masing melaksanakan fungsi tertentu untuk menggerakkan sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Secara garis besar hukum berfungsi

¹³Moh. Mahfud, MD., *Politik Hukum di Indonesia*, cet. ke-1 (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm.9.

untuk melakukan *social control*, *dispute settlement* dan *social engeneering* atau *inovation*, sedangkan fungsi politik meliputi pemeliharaan sistem dan adaptasi (*socialization dan recruitment*), konversi (*rule making, rule application, rule adjudication, interest articulation dan aggregation*) dan fungsi kapabilitas (*regulatif extractif, distributif dan responsif*)¹⁴.

Sistem hukum memikul tanggung jawab utama untuk menjamin dihormatinya hak dan dipenuhinya kewajiban yang timbul karena hak yang bersangkutan. Sasaran utama sistem politik ialah memuaskan kepentingan kolektif dan perorangan. Meskipun sistem hukum dan sistem politik dapat dibedakan, namun dalam berbagai hal sering bertumpang tindih.

Untuk menghindari adanya peraturan daerah yang bermasalah serta mendapat dukungan dari masyarakatnya, maka aplikasi politik hukum dalam pembuatan perda harus selaras dengan teori tujuan hukum yaitu perda yang dibuat harus dapat memberikan rasa keadilan, memberikan kepastian hukum dan terdapat nilai kemanfaatan setelah dilaksanakan nantinya.

Banyaknya Produk Peraturan Daerah Yang Bermasalah

Pembatalan Perda bermasalah telah memperoleh landasan hukum di dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 145 ayat (2) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa: “peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah”. Sebenarnya istilah “dapat” dalam pasal tersebut kurang tepat, sebab kata dapat merupakan pilihan, artinya Perda bermasalah tersebut dapat dibatalkan atau tidak perlu dibatalkan akan sangat tergantung pada pemilik kewenangan. Padahal dalam pasal tersebut disebutkan secara jelas, bahwa yang dapat dibatalkan adalah Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perda dibentuk dalam rangka penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Masyarakat berhak untuk memberikan masukan dalam rangka penyiapan dan pembahasan Perda, namun mekanisme peran serta masyarakat itu tidak jelas diatur dalam Undang Undang Otonomi Daerah. Sebagai akibatnya tidak sedikit Perda yang dibentuk hanya untuk memenuhi selera kepentingan penguasa dengan mengabaikan aspirasi publik, sehingga dalam penerapannya tidak jarang memperoleh penolakan dari masyarakat.

Pengajuan Perda kepada Pemerintah merupakan mekanisme kontrol pemerintah terhadap daerah, namun permasalahannya pada umumnya terkait dengan ketidakjelasan Perda tersebut, apakah disetujui ataukah ditolak. Sementara itu, pemerintah daerah menginginkan Perda tersebut segera dilaksanakan, sehingga tidak jarang di tengah pelaksanaan Perda tiba-tiba Perda yang diajukan ke Pemerintah tersebut ditolak oleh Pemerintah. Hal ini tentunya menimbulkan masalah baru terutama terkait dengan akibat hukum yang terjadi pada saat pelaksanaan Perda sebelum dibatalkan.

Bentuk hukum pembatalan Peraturan Daerah yang ditentukan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah dengan Peraturan Presiden. Dalam Pasal 145 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa “Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Peraturan Daerah dimaksud dinyatakan berlaku”. Namun dalam praktek, pembatalan Peraturan Daerah dilakukan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Pembatalan Peraturan Daerah melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri dapat dikatakan sebagai kekeliruan hukum. Kekeliruan hukum ini terjadi karena instrumen hukum untuk membatalkan Peraturan Daerah harus dalam bentuk Peraturan Presiden bukan Keputusan Menteri Dalam Negeri.

Evaluasi Perda oleh pemerintah memakan waktu yang lama. Lamanya proses evaluasi Perda oleh pemerintah berimplikasi pada

¹⁴*Ibid.*

terabainya kepastian hukum penerapan Perda di daerah. Kemungkinan seperti ini juga berpotensi semakin memperkeruh pelaksanaan suatu Perda yang belum mendapat kejelasan hukum tentang keabsahan keberlakuannya, sehingga tanpa terasa suatu daerah memberlakukan Perda tersebut dan telah diketahui oleh masyarakatnya. Disamping itu pemerintah pusat yang memperlakukan dua sistem pengawasan yang berbeda terhadap produk hukum Perda yaitu pengawasan repressif dan pengawasan yang preventif dapat diartikan sebuah sikap yang diskriminatif terhadap objek peraturan daerah. Hal ini seperti ini dapat menimbulkan penafsiran dimata masyarakat bahwa pengaturan sebuah anggaran lebih penting daripada pengaturan kepentingan umum lainnya.

Banyaknya Perda yang bermasalah disebabkan oleh banyaknya perancang Perda yang kurang memahami teknik perancangan perundang-undangan termasuk asas-asas yang harus termuat didalamnya, atau kurang memperhatikan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di samping itu, juga disebabkan oleh keterbatasan kemampuan legislator dalam memahami substansi atau materi Perda, bahkan banyak Perda yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang telah diwakilinya. Persoalan materi sebenarnya tidak hanya disebabkan oleh ketidmampuan perancang, namun juga sering disebabkan oleh banyaknya pengaruh kepentingan dalam perda sehingga terjadi tarik menarik.

Faktor penyebab terjadinya perda yang bermasalah sebagai berikut:

a. implementasi otonomi daerah telah berdampak terhadap lahirnya berbagai persoalan ketika diterapkan dilapangan, karena pelaksanaan otonomi daerah sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan si pelaksana, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan sumber daya manusianya dalam berorganisasi termasuk kemampuan dalam melakukan proses legislasi. Otonomi daerah masih diwarnai oleh kepentingan elit lokal yang mencoba memanfaatkan otonomi daerah sebagai momentum untuk mencapai kepentingan politiknya.

- b. Pergeseran kewenangan dalam pembentukan peraturan daerah kepada DPRD ternyata tidak menjadikan hasil produk peraturan daerah lebih baik. Sebab pergeseran kewenangan tersebut tidak diikuti dengan kemampuan legislasi yang dimiliki oleh DPRD, anggota DPRD sendiri tidak pernah mendapat pelatihan secara khusus tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disamping itu masyarakat tidak diberi ruang untuk menyalurkan aspirasinya atau turut mencermati rancangan Perda.
- c. Terjadinya pemahaman yang keliru terhadap penerapan politik hukum, sehingga hal tersebut dijadikan sarana deal-deal politik dalam penuangan muatan materi suatu peraturan daerah.

Secara umum terkait dengan lemahnya kemampuan legislasi anggota dewan ini tidak terlepas dari sistem rekrutmen anggota DPRD. Sebagaimana diketahui bahwa saat ini seleksi calon anggota dewan yang dilakukan partai politik tidak didasarkan pada kualitas calon anggota dewan. Politik aliran dan kepentingan pragmatis saat ini menjadi model partai politik dalam melakukan rekrutmen calon legislatifnya. Popularitas dalam segala bentuk dan jenisnya menjadi acuan penetapan calon, seseorang yang pernah atau sedang populer di masyarakat, tidak peduli karena kepiawaiannya menghibur masyarakat, atau karena tindak kejahatan yang pernah dilakukannya, seperti koruptor tetap saja dapat menjadi anggota dewan. Oleh karena itu, tidak dapat disalahkan meskipun tidak harus menyalahkan tentang kualitas Perda yang kurang baik, yang kurang mengakomodir kepentingan masyarakat, dan akhirnya harus diuji meterikan.

Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah

Program pembangunan produk hukum di daerah **perlu menjadiprioritas**, karena perubahan terhadap berbagai regulasi dan berbagai peraturan perundangan lainnya, serta transformasi dinamika kemasyarakatan dan pembangunan daerah menuntut pula adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang mendasarinya melalui program **legislasi produk hukum daerah**, dengan harapan sekiranya program penataan regulasi dapat

dilaksanakan dengan baik diyakini akan memberi **trend positif** terhadap pembangunan berjalan dengan cara yang teratur, antisipasi akibat pembangunan sudah dapat diprediksi lebih awal (*predictability*), berorientasi pada kepastian hukum (*rechtszekerheid*), memiliki manfaat bagi masyarakat dan terwujudnya rasa keadilan masyarakat (*gerechtigheid*).

Pembentukan Perda di berbagai daerah masih jarang sekali didasarkan pada prinsip-prinsip Prolegda, akibatnya tentu saja produk hukum, dalam hal ini Perda yang dihasilkan kurang terintegrasi dengan bidang-bidang pembangunan lainnya. Bahkan, tidak jarang terjadi beberapa Perda tumpang tindih dan tidak sesuai dengan norma maupun azas-azas pembentukan perundang-undangan yang mendasarinya. Perda yang tidak dapat dilaksanakan secara maksimal, dan Perda yang tidak memiliki **kepekaan sosial** yang kesemuanya biasa disebut sebagai **Perda bermasalah**.

Berkenaan dengan banyaknya Perda bermasalah, Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, **sebenarnya** sudah mengamankan bagaimana pentingnya Prolegda dalam program pembentukan produk hukum daerah, akan tetapi masih banyak ditemui adanya kecenderungan permasalahan yang sebenarnya lebih berorientasi pada alasan klasik, yaitu belum dimilikinya kesadaran dari beberapa aparat pengelola di lapangan akan pentingnya harmonisasi dan sinkronisasi dalam setiap pembentukan Perda.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya merupakan sebuah proses sistemik dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Berdasarkan pengertian tersebut, maka perencanaan merupakan tahap yang paling krusial dan urgent yang harus diperhatikan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk juga Perda.

Dalam Pembentukan Peraturan Daerah paling sedikit harus memuat tiga landasan yaitu:

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk harus mem-

pertimbangkan 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. Perda haruslah dibuat dengan berlandaskan pada kebenaran dan prinsip-prinsip keadilan.

b. Landasan Sosiologis

Hamzah Halim dan Kemal Redinho Syahrul Putera dalam bukunya menjelaskan bahwa Landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan perundang-undangan (perda), yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan.¹⁵

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu, landasan sosiologis ini akan tercermin di dalam konsiderans yang di dalamnya memuat fakta-fakta sosiologis yang melatar belakangi dibentuknya pertauran perundang-undangan tersebut.

c. Landasan Yuridis

Dasar yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembuatan/perancangan suatu peraturan perundang-undangan.¹⁶ W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono mengatakan: Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi tiga hal yaitu¹⁷ :

1. Kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan

¹⁵Ibid hal. 25

¹⁶Opcit hal. 17

¹⁷W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting*, Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hal.81

2. Kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang akan diatur.
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu.

Indonesia sebagai negara hukum maka dalam penyelenggaraan pemerintahannya harus dapat mencerminkan adanya penerapan hukum terhadap segala aturan yang berkaitan dengan masyarakat, termasuk daerah yang telah diberi kewenangan untuk membuat peraturan daerah. Di dalam negara hukum segala aturan dibuat dengan jelas agar masyarakat dapat mengetahuinya terhadap hal-hal yang diberolehkan dan apa yang tidak diperbolehkan. Negara hukum sangat menjunjung tinggi sistem hukum yang menjamin kepastian hukum dan pertimbangan terhadap hak asasi manusia. Kepastian hukum secara nyata direalisasikan dengan adanya wadah-wadah hukum yang ditegakkan dan dilaksanakan. Sehingga dengan demikian sebagai daerah yang telah otonom Peraturan daerah mutlak diperlukan.

Peraturan Daerah Yang Responsif

Membentuk peraturan daerah yang responsif merupakan suatu keharusan dalam rangka mengatur dan menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah memerlukan peran serta masyarakat secara keseluruhan agar upaya pembangunan daerah dapat dilaksanakan dengan baik. Upaya untuk membentuk peraturan daerah yang responsif akan dapat tercapai apabila dilaksanakan melalui tahapan-tahapan perencanaan yang baik, proses pengharmonisasian yang dilakukan secara teliti dan cermat, dan pelibatan masyarakat untuk menjangkau aspirasi masyarakat sesuai dengan hukum yang diinginkannya. Peraturan daerah adalah hukum otonom yang berorientasi kepada pengawasan kekuasaan represif. Hukum otonom memfokuskan perhatiannya pada kondisi sosial atas realitas-realitas di masyarakat. hukum otonom juga memiliki penekanan kepada aturan-aturan hukum sebagai upaya utama untuk mengawasi kekuasaan resmi dan swasta. Sifat responsif dalam peraturan daerah dapat diartikan untuk melayani kebutuhan dan

kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan, tidak oleh pejabat melainkan oleh rakyat.

Sebagaimana telah dikemukakan oleh teori hukum responsif bahwa hukum responsif mengakomodir nilai-nilai sosial kemasyarakatan yang berpihak pada kebutuhan dan keadilan yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dikeluarkan penguasa. Dalam hal pembentukan Perda yang responsif, maka dapat diartikan bahwa Perda tersebut harus mengakomodir kebutuhan dan kepentingan sosial masyarakat, dan bukan cermin dari kemauan politik atau kemauan penguasa, melainkan oleh rakyat. Sifat responsif mengandung arti atau makna bahwa hukum responsif berguna bagi masyarakat. Tipe hukum responsif menurut A. Mukhtie Fadjar mempunyai dua ciri yang menonjol, yakni: a) pergeseran penekanan dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan tujuan; dan b) pentingnya watak kerakyatan (*populis*), baik sebagai tujuan hukum maupun cara untuk mencapainya.¹⁸

Pemerintah daerah harus betul-betul menghindari adanya perda yang represif. Suatu kekuasaan pemerintah dibidang represif jika kekuasaan tersebut tidak memperhatikan kepentingan orang-orang yang diperintah, yaitu ketika suatu kekuasaan dilaksanakan tidak untuk kepentingan mereka yang diperintah, atau mengingkari legitimasi mereka.¹⁹ Dalam hal Perda yang diinginkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, maka pendapat di atas kiranya dapat dijadikan rujukan yang harus diperhatikan dalam perancangan dan penyusunan Perda. Tentunya tidak mudah untuk dilakukan, sebab bagaimanapun juga Perda merupakan produk kompromi politik yang tidak dapat dilepaskan dari berbagai faktor yang mempengaruhi, bahkan mayoritas kekuatan di parlemen akan sangat menentukan ke arah mana Perda tersebut bermuara. Produk hukum daerah tersebut harus dapat menunjukkan adanya keberpihakan terhadap masyarakat dengan tidak menimbulkan tekanan yang memberatkan masyarakat.

¹⁸*Ibid*, hal.63

¹⁹Philippe Nonet dan Philip Selznick, Hukum Responsif, Nusamedia, Bandung 2010, hal. 33

Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah

Untuk menghasilkan sebuah produk Peraturan Daerah yang baik dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat, maka perlu dilakukan berdasarkan prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Dalam pembuatan Peraturan Daerah perlu adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, antara lain: dimilikinya pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah; adanya pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam peraturan daerah secara singkat tetapi jelas, dengan pilihan bahasa yang baik dan mudah difahami, disusun secara sistematis berdasarkan kaidah-kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar. Prosedur penyusunan peraturan daerah merupakan rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya.

Pembentukan peraturan daerah adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah harus berpedoman kepada pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah akan lebih operasional jika dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud dalam pasal 136- 147 Undang-Undang nomor 32 tahun 2004, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya, serta diawali dengan pembentukan naskah akademik terlebih dahulu²⁰.

Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan ketentuan Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 yaitu sebagai berikut :

- a. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas pembentukan Peraturan Daerah harus dapat memperhatikan segala kepentingan masyarakat tanpa mengabaikan aturan pembentukan peraturan perundang-undangan

²⁰Lihat juga Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

yang berlaku. Peraturan daerah yang baik hendaknya dapat memberikan rasa nyaman dan jauh dari sifat penekanan yang membebankan masyarakat. Sesuai dengan teori responsif bahwasatu konsep hukum harus dapat memenuhi tuntutan-tuntutan, agar hukum dibuat lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang mendesak, dan terhadap masalah-masalah keadilan sosial, sambil tetap mempertahankan hasil-hasil pelembagaan yang telah dicapai oleh kekuasaan berdasarkan hukum. tersebut semakin menekankan bahwa konsep pembentukan peraturan daerah harus memuat nilai filosofi yang jelas untuk kepentingan masyarakat dan kemajuan daerahnya, bila hal ini terlaksana maka akan dapat mendukung terlaksananya otonomi daerah yang baik.

Setiap peraturan perundang-undangan tak terkecuali Peraturan Daerah harus dapat memberikan nilai manfaat bagi masyarakat. Nilai manfaat akan dapat dicapai apabila dalam penuangan materi perda berada dalam kerangka asas-asas yang ditetapkan. Perda yang meresahkan dan membebankan masyarakat sudah tentu tidak akan memberi nilai manfaat, yang semestinya produk hukum harus dapat memberikan kebahagiaan bagi mayoritas masyarakat.

Fungsi Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Perda mempunyai kedudukan yang strategis, karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Perda memiliki beberapa fungsi, *pertama* sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana amanat UUD RI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian, *kedua* sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah. Namun pengaturannya tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. *ketiga*, berfungsi sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah. Fungsi yang *keempat*, sebagai per-

turan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda memiliki fungsi yang sama dengan peraturan perundang-undangan. Bagir Manan mengemukakan tentang fungsi peraturan perundang-undangan, yang dapat dibagi menjadi dua kelompok utama, yaitu²¹:

1. Fungsi Internal,

Fungsi Internal adalah fungsi pengaturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum.

Secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi²²:

- a. Fungsi penciptaan hukum.
- b. Fungsi pembaharuan hukum.
- c. Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum
- d. Fungsi kepastian hukum

2. Fungsi Eksternal

Fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi, fungsi kemudahan. Dengan demikian, fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Bagi Indonesia, fungsi sosial ini akan lebih diperankan oleh peraturan perundang-undangan, karena berbagai pertimbangan yang sudah disebutkan di muka. Fungsi sosial ini dapat dibedakan:²³

- a. Fungsi perubahan
- b. Fungsi stabilisasi
- c. Fungsi kemudahan

²¹Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*, op.cit. hlm. 47.

²²Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*, op.cit., hlm. 17-20

²³Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*, op.cit, hlm. 21-22.

Lahirnya sebuah Perda merupakan upaya pemerintah daerah dalam mengelola otonomi daerah sesuai dengan amanat Undang Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2004. Hal itu tentunya juga dimaksudkan untuk menentukan ruang gerak masyarakat agar tidak bersikap semaunya. Pembatasan dimaksud bukan untuk melakukan tindakan represif yang bertentangan dengan hak asasi manusia, akan tetapi produk hukum daerah tersebut untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakatnya agar mereka merasa terayomi, terlindungi, dan dipikirkan akan keberadaannya.

Perda Sebagai Bagian Sistem Hukum Indonesia

Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 menjelaskan mengenai Jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- 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.

Perda adalah peraturan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang memiliki materi muatan yang paling banyak dan memiliki tingkat fleksibilitas yang sempit karena harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Ini dapat dipahami dan sudut pandang pendekatan *Stufenbaudes Rechty* yang diutarakan Hans Kelsen, bahwa hukum positif (peraturan) dikonstruksikan berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi²⁴, yang kemudian kita kenal dengan asas *lex superior derogat legi inferiori*.

Dalam perspektif lain, Perda juga dapat

dianggap sebagai peraturan yang mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam masyarakat di daerah karena dimungkinkan muatan Perda yang mengakomodasi kondisi kepentingan lokal suatu daerah, akan tetapi harus tetap memperhatikan ciri-ciri hukum Indonesia yaitu:

1. adanya unsur perintah ,
2. adanya unsur larangan,
3. adanya unsur kebolehan
4. ada sanksi yang tegas
5. perintah dan larangan yang harus ditaati.

Ciri-ciri hukum tersebut di atas sesuai dengan ajaran John Austin tentang "*the command theory of law*", yang mengajarkan bahwa hukum itu "perintah dan sekali lagi perintah", artinya bahwa hukum itu merupakan perintah dari organ atau badan yang memiliki otoritas membentuk hukum, perintah tersebut kemudian ditegakan dengan sanksi. Memang harus diakui bahwa teori perintah ini banyak mengandung kelemahan, diantaranya adalah bahwa jika hukum itu perintah, mak seharusnya hukum tidak berlaku bagi pembentuk hukum. Kenyataannya undang-undang juga mengikat bagi pembentuk undang-undang. Namun demikian terlepas dari kelemahan-kelemahan yang dimiliki, teori perintah ini telah memberikan pemahaman terhadap sebagai sebagai norma yang memiliki daya kekuatan yang dapat dipaksakan berlakunya oleh alat perlengkapan negara yang memang ditugaskan untuk menjaga pentaatan tersebut.

Sebagai bagian dari sistem hukum yang berlaku di Indonesia maka selayaknya Perda harus dapat mencerminkan satu kekuatan hukum yang selaras dengan peraturan-perundang-undangan lainnya sekaligus sebagai pengawal keberadaan Indonesia sebagai negara hukum walau tumbuh dan berlaku dalam suatu daerah yang otonom. Sistem adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang terorganisasi dan kompleks, suatu himpunan atau perpaduan ha-hal atau bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks.

Daerah sebagai bagian dari wilayah hukum negara kesatuan republik Indonesia yang menganut sistem negara hukum, maka sangat diperlukan adanya produk hukum daerah

²⁴Teori Hans Kelsen tentang Hukum, www.jimly.com.

dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Peraturan daerah merupakan instrumen penting dalam mengelola pemerintahan daerah untuk mengatur berbagai sektor yang dikelola. Keberadaan Perda sangat penting untuk menentukan arah pembangunan yang diselaraskan dengan kekhasan daerah serta segala sumber daya yang dimilikinya.

Pembentukan Perda Guna Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah

Pembentukan Perda harus benar-benar sesuai dengan semangat otonomi daerah, dengan demikian Perda harus benar-benar mampu menjembatani kepentingan masyarakat di daerah. Tidak dapat dibenarkan manakala Perda dibentuk hanya sekedar kepanjangan tangan dari pemerintah pusat, Perda harus benar-benar merupakan produk hukum yang mampu mendukung pemerintahan di daerah. Sesuai dengan namanya “Peraturan Daerah”, sudah seharusnya kalau peraturan tersebut bersubstansikan kepentingan masyarakat di daerah.

Evaluasi terhadap lahirnya sebuah Perda penting dilakukan yaitu adalah untuk mengetahui segala kekurangan dan kelemahannya. Paerda yang disinyalir bermasalah serta menghambat masuknya investasi ke daerah dapat diketahui lebih awal, karena dampak negatif dari “Perda Bermasalah” dapat berimplikasi pada menurunnya minat investor yang hendak menanamkan modalnya ke daerah-daerah baik secara langsung atau tidak langsung sehingga lahirnya sebuah perda harus betul-betul dapat mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah.

Selain itu akan semakin baik pula jika pemerintah pusat mau memahamisisi sosiologis dan perkembangan situasi/kondisi aktual dari daerah yang bersangkutan untuk menjadikan pertimbangan utama sebelum membatalkan sebuah Perda. Pembatalan beberapa Perda yang dilakukan oleh pemerintah memang terkesan merepotkan daerah, Perda yang dirancang sekian bulan lamanya dengan segenap pikiran, tenaga dan biaya yang telah dikeluarkan ternyata harus dibatalkan karena dianggap penyimpangan. Hal seperti itu mengandung sebuah makna yang sangat dalam, secara implisit menunjukkan pemerintah dae-

rah tidak dapat berbuat sesukanya tentang urusan daerah walau telah diberi kewenangan dalam bentuk otonomi.

Daerah masih memiliki hubungan yang secara hirarkis berada dibawah pemerintah pusat. Menurut Hans Kelsen yang dikutip dari Jazim Hamidi; desentralisasi murni terjadi jika tidak adanya norma-norma yang berlaku untuk seluruh wilayah (tidak adanya norma-norma positif yang berlaku untuk seluruh wilayah, namun terdapat *grund norm* yang dicitakan berlaku untuk seluruh wilayah)²⁵.

Mengkaji apa yang dikatakan Hans Kelsen tersebut, mengandung suatu pesan bahwa sentralisasi maupun desentralisasi sekalipun, daerah tetap memiliki ikatan terstruktur dengan pemerintah pusat, dengan demikian daerah harus tetap memperhatikan ketentuan perundangan-undangan yang di berlakukan oleh pemerintah pusat. Kesadaran seperti ini akan sangat menunjang lahirnya produk peraturan daerah yang sinergi dengan harapan pemerintah pusat melalui aturan yang dituangkan dalam beberapa peraturan perundang-undangannya.

Dari uraian diatas dalam membahas pembentukan peraturan daerah ditemukan konsep bahwa untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, dalam perancangan peraturan daerah harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Perancangan suatu Perda harus melalui Prosedur yang telah ditentukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Pembentukan peraturan daerah yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga tidak keluar dari tujuan Perda yang akan diberlakukan, serta melibatkan elemen masyarakat agar sesuai dengan kehendak masyarakat.
3. Peran perancang Perda sangat penting untuk memahami fungsi Perda bagi pelaksanaan Otonomi Daerah, sekaligus mengawasi pelaksanaan Perda yang telah disyahkan.

²⁵Jazim Hamidi, dkk, Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta , 2011, hal. 48

4. Keberadaan Perda tidak boleh keluar dari tatanan sistem hukum Indonesia, karena peraturan daerah termasuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia.
5. Sebelum sampai pada tingkat pembahasan hendaknya pemerintah menyediakan ruang konsultasi sehingga dapat meminimalisir terjadinya Perda yang bermasalah.

PENUTUP

Prinsip pembentukan Perda dalam rangka otonom daerah, harus dilakukan sesuai dengan mekanisme atau proses yang telah ditentukan di dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di samping itu, juga harus mendasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan daerah yang berlaku, mengingat asas merupakan roh atau nyawa dari sebuah peroduk perundang-undangan. Apabila dalam prakterk ditemukan banyaknya Perda yang bermasalah, dikarenakan dalam pembentukan Perda dalam rangka otonomi daerah masih diwarnai oleh kewenangan yang tumpang tindih antar institusi pemerintah dan aturan yang berlaku, baik antara aturan yang lebih tinggi dengan aturan yang lebih rendah. Faktor lain juga diwarnai oleh kepentingan elit lokal yang mencoba memanfaatkan otonomi daerah sebagai momentum untuk mencapai kepentingan politiknya dengan cara memobilisasi massa dan mengembangkan sentimen kedaerahan seperti slogan "Putera Daerah" dalam pemilihan kepala daerah serta Terjadinya pemahaman yang keliru terhadap penerapan Politik Hukum, sehingga hal tersebut dijadikan sarana deal-deal politik dalam penuangan muatan materi suatu Perda.

Konsep Perda yang dapat mendukung Otonomi Daerah, adalah konsep Perda yang dalam proses pembuatannya harus memperhatikan dan dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah, harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah akan lebih opera-

sional apabila dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 136 sampai dengan 147 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya, serta diawali dengan pembentukan naskah akademik dan harus disosialisasikan ke masyarakat untuk mendapatkan umpan balik. Muatan Perda seharusnya sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat, dan mengakomodir aspirasi masyarakat, sehingga diharapkan sesuai dengan semangat otonomi daerah.

DAFTAR BACAAN

Pustaka:

- Asshiddiqie, Jimly, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.
- F, Marbun, S., Mahfud MD, Moh., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kelima, Jogjakarta; Liberty, Yogyakarta. 2009.
- Hadjon, Philipus, Mandiri, 1997, "*Pengkajian Ilmu Hukum, Paper Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Unair, hlm.10, dalam Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Hamidi, Jazim dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara (Green Mind Community)*, Cetakan I, Penerbit Total Media, Yogyakarta, 2009.
- , *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*, Cetakan Pertama, Penerbit Pretasi Pustaka, Jakarta, 2011.
- Indra, Muh. Ridwan, *Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut Uud 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 1987.

Kantaprawira Rusadi, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia, 1998), h. 37-38

Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

----, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002.

-----, *Perkembangan UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2004.

-----, *Teori dan Politik Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2004.

Marbun, SF., *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UIIPress.

MD, Moh.Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001,

-----, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001,

-----, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, PT Rajawali Press, cetakan Ketiga Maret 2010

Miriam, Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta perubahannya

Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-undang.

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-produk Hukum Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2001 tentang Bentuk Produk-produk Hukum Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 24 Tahun 2001 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No.16 tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

Kamus:

Black, Henry Campbell, 1990, *Black's Law Dictionary*, 6th ed. West Publishing Co. Minesotta.