

# DASAR HUKUM DAN MEKANISME PROGRAM LEGISLASI DAERAH BERDASARKAN RUU TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN<sup>1</sup>

Oleh: Sutjipto, S.H., M.Kn.

Ketua Pansus RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

## A. PENGANTAR

Penyusunan Program Legislasi Daerah merupakan salah satu substansi penting dalam RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang sedang dibahas oleh DPR dan Pemerintah saat ini. Dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan, program legislasi daerah merupakan bagian dari perencanaan peraturan perundang-undangan. Sebagai suatu sistem perencanaan, maka sesungguhnya perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak terlepas atau tidak dapat dipisahkan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah, baik perencanaan jangka menengah, maupun perencanaan tahunan. Sebab, peraturan perundang-undangan yang dibentuk dimaksudkan untuk mendukung pelaksanaan perencanaan pembangunan secara keseluruhan. Keterkaitan tersebut sudah nampak sistem program legislasi, baik nasional maupun daerah yang mengenal program legislasi jangka menengah dan prioritas tahunan.

Penyusunan program legislasi nasional dan daerah dimaksudkan pula untuk menjamin praktik prinsip-prinsip *good governance* yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Aspek transparansi

yang dimaksud adalah sejak awal masyarakat sudah mengetahui produk legislasi apa saja yang akan dan sedang dilaksanakan oleh DPR dan pemerintah. Sedangkan aspek akuntabilitas dalam kaitannya dengan tanggung jawab pemerintah dan DPR untuk membentuk dan menyelesaikan peraturan perundang-undangan yang telah direncanakan sesuai dengan kebutuhan pembangunan, sedangkan prinsip partisipasi masyarakat dimaksudkan agar masyarakat juga sudah sejak awal memberikan masukan dalam proses pembentukan hukum, memberikan masukan peraturan perundang-undangan apa saja yang diperlukan untuk mendorong pembangunan, sehingga tidak saja berpartisipasi dalam level pembahasan dan penyempurnaan RUU atau Raperda, tetapi sejak penentuan peraturan perundang-undangan.

Pentingnya Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan konsekuensi dari negara hukum (*rechtstaat*) sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya oleh DPR dan Pemerintah serta pemerintah daerah sangatlah penting bagi penyelenggaraan pemerintahan. Pembentukan peraturan perundang-undangan

1 Materi untuk disampaikan dalam kegiatan Forum Komunikasi Regulasi Terpadu dan Sistematis untuk Mendukung Penyusunan Peraturan Daerah yang Berkualitas. Diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional, bertempat di Surabaya, Kamis, 23 Juni 2011.

tersebut semakin penting, mengingat Indonesia menganut tradisi *civil law* yang menekankan pentingnya hukum tertulis.

Di samping sebagai negara hukum, Pasal 1 UUD 1945 menetapkan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Dalam negara kesatuan kekuasaan negara dibagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapat kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian dari kekuasaan yang ditentukan dengan tegas. Sebaliknya ada yang disebut dengan negara serikat, kekuasaan negara terbagi antara Negara Bagian dan Pemerintahan Federal. Kekuasaan asli ada di Negara Bagian sebagai badan hukum negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama membentuk Pemerintahan Federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh negara-negara bagian dalam Konstitusi Federal. Dalam wadah NKRI ada provinsi dan provinsi di bagi lagi ke dalam daerah-daerah yang lebih kecil, yaitu Kabupaten/kota. Dalam NKRI ada daerah yang bersifat otonom dan ada yang bersifat administratif belaka. Masing-masing daerah-daerah otonom diadakan pula badan-badan perwakilan rakyat (DPRD) karena di daerah itu juga berlaku prinsip kedaulatan rakyat. Keempat, dalam NKRI terdapat daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Pilihan bentuk negara kesatuan, berarti tidak ada negara dalam negara. Implikasi yang paling kuat dalam sistem hukum adalah bahwa peraturan perundang-undangan dalam negara kesatuan bersifat hierarkis, sehingga tidak dibenarkan peraturan perundang-undangan pada level pemerintahan di bawahnya bertentangan dengan peraturan pemerintahan pusat seperti undang-undang.

Sejak tahun 2004, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia didasarkan pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2004. Dalam pelaksanaannya, terdapat banyak persoalan yang belum tertampung atau terakomodasi dalam undang-undang tersebut, sehingga terjadi kekosongan hukum atas berbagai persoalan yang dihadapi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik pada tingkat pemerintah

pusat, maupun pemerintahan daerah. Oleh karena itu, Badan Legislasi DPR RI menggunakan hak konstitusional mengusulkan RUU Inisiatif yang kemudian menjadi RUU Inisiatif DPR RI.

Pembahasan terhadap RUU tersebut masih terus berlangsung dengan banyak usulan-usulan perubahan yang berkembang, baik dalam Draf awal RUU yang diajukan DPR maupun atas usulan perubahan yang diajukan oleh Pemerintah dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Terdapat 6 (enam) masalah yang mendapat perhatian pemerintah, yaitu masalah **kedudukan Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Pengundangan, Tenaga Perancang Undang-Undang, Kedudukan Instansi Vertikal, serta perjanjian Internasional.**

## B. PROGRAM LEGISLASI DAERAH

Pembentukan Undang-Undang menurut draf RUU meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan. Sebagaimana terlihat dalam sistematika RUU, aspek perencanaan pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu materi penting RUU. Instrumen Perencanaan di daerah diperlukan dalam dua hal, yaitu perencanaan pembangunan berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Pembangunan Nasional dan perencanaan pembentukan Peraturan Daerah yang dikenal dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan RUU yang baru ini. Kedua instrumen perencanaan tersebut, merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menetapkan bahwa salah satu dokumen dalam rangka musrenbang adalah kerangka regulasi. Artinya, setiap program yang diajukan oleh masing-masing departemen/lembaga pemerintah/dinas, di samping memperhatikan program dan kegiatan, juga memperhatikan dan mempertimbangkan aspek kerangka regulasi yang mendorong, menstimulasi dan memotivasi bagi pelaksanaan kegiatan tersebut.

Oleh karena itu, perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sejalan dengan sistem perencanaan dalam UU No. 25 Tahun 2004, bahwa perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan agar proses legislasi sejalan atau sesuai dengan kebutuhan program pembangunan yang juga direncanakan oleh Pemerintah.

Kesesuaian ini penting, terutama agar produk hukum yang dihasilkan benar-benar efektif dan mendorong pelaksanaan pembangunan di daerah, serta tidak menimbulkan masalah atau konflik, baik konflik internal hukum itu sendiri secara vertikal dan horizontal, maupun konflik antara kelompok kepentingan dalam setiap kebijakan dan regulasi yang dihasilkan. Melalui kerangka pemikiran ini, maka beberapa permasalahan yang terjadi dalam praktik selama ini bahwa peraturan daerah yang ramai dibahas dan menjadi perhatian DPRD tidak menyentuh kebutuhan eksekutif dalam melaksanakan pembangunan daerah. Para penyelenggara pemerintahan di daerah berjalan sendiri-sendiri. Jalan keluar yang terjadi adalah pihak eksekutif melaksanakan program kegiatan sesuai dengan kewenangan diskresi yang dimilikinya. Hal ini akan berdampak pada tidak adanya kepastian hukum serta perlindungan kepentingan bagi para pihak yang menjadi subjek pembangunan di daerah.

Sejalan dengan pemikiran di atas, beberapa materi penting yang telah disetujui oleh Panitia Kerja DPR dan Pemerintah adalah:

1. Prolegda memuat program pembentukan peraturan daerah dengan judul rancangan peraturan daerah, materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
2. Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai rancangan peraturan daerah yang meliputi:
  - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
  - b. sasaran yang ingin diwujudkan;
  - c. pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur; dan
  - d. jangkauan dan arah pengaturan.
3. Materi yang diatur dituangkan dalam naskah akademik yang telah melalui proses

harmonisasi. Harmonisasi dimaksudkan untuk mengetahui sejak awal keterkaitan materi yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik secara vertikal maupun horizontal untuk mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan. Hasil pengharmonisasian dijadikan acuan untuk pengharmonisasian penyusunan naskah rancangan peraturan daerah.

4. Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh DPRD dan pemerintah daerah secara terencana, terpadu, dan sistematis.
5. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan peraturan daerah.
6. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah. Hal ini dimaksudkan agar kegiatan dan anggaran akan menjadi bagian dan APBN.
7. Dalam penyusunan Prolegda, penyusunan daftar rancangan peraturan daerah didasarkan atas:
  - a. perintah Peraturan Perundang-undangan di atasnya;
  - b. rencana pembangunan daerah
  - c. rencana kerja pemerintah daerah; dan
  - d. mengakomodasi aspirasi masyarakat daerah.
8. Penyusunan Prolegda antara DPRD dan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.
9. Penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh instansi daerah yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang Peraturan Daerah.
10. Dalam penyusunan Prolegda dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Penggunaan kata dapat dimaksudkan agar keikutsertaan instansi vertikal terkait ditentukan oleh Pemerintah daerah dan DPRD yang bersangkutan, sesuai dengan kebutuhan, bukan merupakan suatu keharusan. Pengertian instansi vertikal terkait antara lain kementerian

hukum dan HAM, Kementerian Dalam Negeri. Sedangkan keikutsertaan instansi vertikal dalam arti memfasilitasi dan konsultasi, sebab penyusunan program legislasi daerah tetap merupakan kewenangan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah daerah.

11. Hasil penyusunan Prolegda antara DPRD dan pemerintah disepakati menjadi Prolegda dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD yang

kemudian ditetapkan dengan Keputusan DPRD.

12. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda diatur dengan peraturan DPRD tentang tata tertib. Artinya, bahwa penyusunan program legislasi daerah haruslah menjadi bagian dari pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

