

066

# KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DAN PEMBANGUNAN SUBSTANSI HUKUM DI DAERAH<sup>1</sup>

Oleh: Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, S.H., M.H.<sup>2</sup>

## A. PENGANTAR

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, hukum bukan merupakan tujuan namun hanya digunakan sebagai salah satu sarana untuk mencapai ide yang dicita-citakan oleh penyelenggara pemerintahan tersebut. Untuk itu perlu diketahui terlebih dahulu masyarakat yang bagaimana yang ingin diwujudkan. Setelah diketahui masyarakat yang bagaimana yang dicita-citakan, dapatlah dicari sistem hukum yang dapat membawa rakyat ke arah masyarakat yang dicita-citakan, dan sekaligus dapat ditentukan politik hukum yang bagaimana yang dapat menciptakan sistem hukum yang dikehendaki tersebut.

Dalam perspektif pemerintahan di tingkat lokal, pembentukan peraturan daerah bukanlah sebuah proses yang semata-mata hanya menyusun pasal-pasal dan ayat-ayat sehingga menjadi sebuah peraturan, melainkan satu pekerjaan yang rumit dan penuh pemikiran yang mendalam untuk merancang sebuah keadaan pada masa yang akan datang melalui seperangkat aturan sekaligus memprediksikan segala sesuatu sumber daya yang dibutuhkan untuk efektivitas pencapaian tujuan pengaturan tersebut.

Pada saat kita sedang menyusun peraturan perundang-undangan, termasuk di

dalamnya adalah menyusun perda, Prof. Dr. Satjipto Rahardjo mengingatkan pada kita semua bahwa hukum tidak berawal dari hukum itu sendiri, melainkan berawal dari manusia dan kemanusiaan<sup>3</sup>. Dengan demikian yang menentukan karya kita di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (legislasi) adalah determinasi bahwa "hukum adalah untuk manusia. Artinya adalah bahwa manusia dan kemanusiaan menjadi tujuan yang utama dalam proses-proses tersebut.

Pada sisi lain, apabila kita tidak menggunakan paradigma ini, maka hukum yang akan menjadi wacana pokok dan kemanusiaan hanya akan menjadi asesories belaka. Peraturan perundang-undangan haruslah dimaknai lebih daripada sekedar hukum yang tertulis, tetapi haruslah menjadi hukum yang hidup dan berhati nurani. Peraturan perundang-undangan tidak berada dalam ruang hampa, tidak bersifat esoteric, melainkan berada dalam ruang kehidupan sosial yang penuh pergulatan kemanusiaan dan kemasyarakatan dalam lingkungan geopolitik dan geostrategis yang dinamis.

Pada hakikatnya pembuatan perda adalah sebuah proses memberi bentuk terhadap sejumlah keinginan dan pemberian bentuk tersebut dirumuskan melalui bahasa ke dalam

1 Paper disampaikan dalam acara Badan Pembinaan Hukum Nasional, 7 Juni 2011 di Palembang.

2 Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, S.H., M.H. Guru Besar Bidang Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum. di Program Pascasarjana UI, UNDIP, UNS, Untag Surabaya, Untan Pontianak, Univ. Borobudur Jakarta, Univ. Jayabaya Jakarta dan STIH Iblam Jakarta. Sehari-hari bekerja di Biro Hukum di Kementerian Dalam Negeri dan Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Borobudur Jakarta.

3 Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, Hukum Dalam Jagat Keteraturan, UKI Press, 2006, hlm. 55.

norma yang tertulis. Perumusan melalui bahasa ke dalam norma adalah tahap akhir dari suatu proses panjang penyusunan perda. Proses ini dapat disebut sebagai proses transformasi.

Tahap pertama dan proses tersebut adalah memberi bentuk terhadap berbagai kepentingan yang bersimpang siur dan mengubahnya menjadi harapan dan keinginan. Tahap kedua diusahakan agar keinginan perorangan menjadi keinginan suatu golongan atau kategori sosial. Tahap ketiga menjadikan keinginan perorangan yang sudah menjadi keinginan umum itu menjadi urusan pemerintah. Hal ini adalah tahap untuk menjadikan keinginan umum tersebut sebagai problem. Tahap keempat adalah pengakuan golongan-golongan politik, bahwa problem tersebut adalah urusan yang membutuhkan campur tangan pemerintah. Tahap kelima adalah menempatkan problem tersebut dalam agenda pembuatan peraturan perundang-undangan. Tahap keenam adalah proses pembuatan/perumusan peraturan perundang-undangan.<sup>4</sup>

Dalam proses transformasi inilah maka sering terjadi kesenjangan antara apa yang dipikirkan dengan apa yang muncul dalam tulisan/norma. Pertanyaan mendasarnya adalah apakah "bahasa dan norma yang dituliskan itu mampu mewartakan keseluruhan pikiran dan perilaku yang ingin kita sampaikan?"

Menurut pendapat saya, bahasa dan norma yang dituliskan tersebut selalu akan berpotensi menuai kegagalan karena adanya berbagai keterbatasan baik karena ketidakutuhan saat perumusan maupun karena tidak tertampungnya seluruh makna, pikiran dan perilaku ke dalam bahasa dan norma. Oleh karena itu, menurut saya secara akademis tidak tepat apabila sebuah peraturan perundang-undangan dianggap selalu sudah jelas. Selalu ada ruang-ruang bagi lahirnya perda yang tidak sempurna atau terdapat pasal-pasal yang tidak

mampu mengakomodir seluruh kepentingan para *stakeholders*.

Dalam pembentukan Peraturan Daerah, terdapat beberapa pertanyaan penting yang harus diajukan sebagai arah untuk memfokuskan pembentukan peraturan tersebut. Pertanyaan itu adalah:

- a. Apakah sudah diketahui gambaran ideal kondisi yang akan diatur?
- b. mengapa kita perlu mengatur?
- c. apakah tujuan kita mengatur?
- d. apakah fungsi aturan tersebut?
- e. Apakah dengan pengaturan tersebut masalah yang ada dapat diselesaikan?

Pertanyaan yang pertama bersifat futuristis, pertanyaan kedua bersifat filosofis dan pertanyaan yang ketiga, keempat dan kelima lebih bersifat praktis. Pembentukan Peraturan Daerah dalam arti sebagai norma hukum positif pada hakikatnya merupakan norma pelengkap dan norma-norma yang sudah ada, yaitu norma agama, norma kesopanan dan norma kesusilaan. Norma hukum dibutuhkan untuk melengkapi tiga norma yang lain karena norma hukum ini dapat memberikan sanksi yang bisa dipaksakan oleh negara, bersifat eksternal dan dapat menimbulkan efek jera. Sedangkan sanksi dan norma agama, norma kesopanan dan norma kesusilaan bersifat individual, tergantung pada derajat masing-masing individu, dan tidak dapat dipaksakan oleh negara.

## B. Kedudukan Perda dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Dalam pembentukan Peraturan Daerah kita harus memperhatikan semangat dan konstruksi yang ada dalam UUD 1945 dan penjabarannya dalam berbagai peraturan perundangan. Konstruksi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan otonomi daerah di Indonesia diatur dalam UUD 1945 di dalam Bab VI yang terdiri dari Pasal 18, 18A dan 18B<sup>5</sup>. Pengaturan dalam pasal-pasal tersebut

4 D'Anjou dalam Sajipto Rahardjo, Ibid, hlm. 81.

5 Bunyi selengkapnya Bab VI tentang Pemerintahan Daerah:

### Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

merupakan satu kesatuan pengaturan yang meliputi susunan pemerintahan, pengakuan terhadap keanekaragaman dan keistimewaan daerah, dan kerangka sistem otonomi.

Berdasarkan konstruksi dalam UUD 1945 tersebut, maka untuk penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan provinsi dibagi lagi menjadi daerah-daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah provinsi, kabupaten dan kota merupakan pemerintah daerah yang diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang berdasarkan pada asas otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

Dari konstruksi yang terdapat dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 maka hak, kewenangan dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lebih diarahkan pada pemenuhan kepentingan masyarakat. Sebagai penjabaran Pasal 18, 18A dan 18B, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggariskan bahwa maksud pemberian otonomi daerah adalah memacu kesejahteraan, pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat; menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab, serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, peningkatan pelayanan publik dan daya saing daerah.

Secara normatif, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia telah diamanatkan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) huruf e meliputi:

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat *sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi*. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh

- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

#### Pasal 1A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

#### Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004. Dalam hal ini yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

*Kewenangan Kepala Daerah dalam pembentukan perda secara eksplisit* dinormakan dalam Pasal 25 huruf b, c dan d dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam norma tersebut Kepala Daerah diberikan kewenangan untuk mengajukan rancangan perda, menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan DPRD, menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama. Selain itu, dalam Bab Ketentuan Umum Pasal 1 angka 5 UU Nomor 32 Tahun 2004 diamanatkan bahwa dengan berlakunya otonomi daerah maka daerah diberikan hak, kewajiban dan wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Makna kata mengatur adalah bahwa daerah diberikan keleluasaan untuk merencanakan, menyusun dan mengimplementasikan aturan untuk menyelesaikan masalah dan memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dengan berbasiskan pada politik hukum nasional yaitu sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Otonomi daerah sebagaimana tercantum dalam definisi Pasal 1 angka 5 UU Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini memberikan ruang keleluasaan dan apresiasi kepada daerah untuk mengatur seluruh penyelenggaraan pemerintah, pembangunan maupun kehidupan sosial ekonomi masyarakat agar dapat berjalan lebih baik dengan memperhatikan seluruh potensi daerah yang ada. Dalam mewujudkan pengaturan penyelenggaraan Pemerintah Daerah, pengelolaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang lebih bertanggung jawab, diperlukan landasan hukum berupa peraturan daerah maupun peraturan yang lain, singkatnya, keberadaan Perda merupakan syarat mutlak dalam rangka melaksanakan kewenangan. Selain itu otonomi daerah juga sebagai amanat UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan momentum yang tepat untuk menciptakan hukum yang lebih sesuai dengan konteks lokal.

Oleh karena itu, Peraturan Daerah diperlukan sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan pembangunan daerah. Dengan demikian pembangunan hukum di daerah akan selalu menjadi tantangan bagi para pemimpin di tingkat lokal agar dapat mewujudkan pembangunan hukum yang sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat, yaitu tercapainya tujuan otonomi daerah yang meliputi:

1. menciptakan kesejahteraan.
2. mendukung proses demokrasi di tingkat lokal.
3. meningkatkan daya saing daerah, dan
4. meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah merupakan sesuatu yang terintegrasi dengan sistem Otonomi Daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dan sistem Otonomi Daerah itu sendiri yang bersendikan kemandirian (*zefstandigheid*) dan bukan merupakan suatu bentuk kebebasan suatu satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhankelijkheid*) penuh. Kemandirian itu mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan

rumah tangga pemerintahannya sendiri namun tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukan konsep federasi seperti di negara-negara barat. Kewenangan mengatur dalam hal ini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang sebagai instrumen payung hukum dalam menetapkan kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pemberdayaan potensi daerah untuk tujuan percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, kehadiran atau keberadaan peraturan daerah dalam wadah negara kesatuan yang tetap menempatkan hubungan pusat dan daerah yang bersifat subordinat namun tetap dalam koridor independensi dan kemandirian.<sup>6</sup>

### C. PEMBANGUNAN SUBSTANSI HUKUM DI DAERAH

Pembangunan substansi hukum di daerah adalah sebuah konsep komprehensif yang menjadi tujuan bersama dari seluruh *stake holders* pembangunan hukum daerah. Sehingga terwujudnya koordinasi antara seluruh *stake holders* di dalam mewujudkan produk hukum daerah yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan tetap memperhatikan substansi dan peraturan tersebut agar tidak tumpang tindih dan tidak terjadi inkonsistensi peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 12 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 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. Sejalan dengan ketentuan di atas, Pasal 136 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah memberikan ruang lingkup materi muatan perda sebagai penjabaran peraturan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah. Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Ayat 4). Dalam konteks ini yang dimaksudkan dengan bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang mengakibatkan

terganggunya kerukunan warga, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketertiban/ketenteraman masyarakat serta kebijakan/peraturan daerah yang bersifat diskriminatif serta tidak berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Ketentuan di atas menjadi dasar bagi Pemerintah untuk melakukan pengawasan Preventif dan Represif terhadap Perda. Pengawasan tersebut dimaksudkan agar Perda tetap berada dalam kesatuan hukum nasional. Sampai dengan bulan Desember 2009, data di Kementerian Dalam Negeri menunjukkan telah dibatalkan 1878 peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah dan dari tahun 2010 sampai dengan Maret 2011 telah diklarifikasi 514 perda yang direkomendasikan untuk dicabut.

Materi muatan Perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan kiranya dapat diarahkan agar dapat mewujudkan tujuan otonomi daerah di atas, maka pembentukan perda haruslah dapat meringkai dan memberikan pedoman kepada pelaksanaan urusan pemerintahan yang bersifat wajib maupun yang bersifat pilihan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 13 dan 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, pembentukan Perda haruslah diprioritaskan untuk melancarkan urusan-urusan tersebut. Pendek kata, haruslah dibentuk perda-perda sebagai penjabaran atau meringkai urusan pemerintahan yang terdiri dari:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum
5. Penanganan bidang kesehatan
6. Penyelenggaraan pendidikan
7. Penanggulangan masalah sosial
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
10. Pengendalian lingkungan hidup
11. Pelayanan pertanahan

12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
14. Pelayanan administrasi penanaman modal
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Selain urusan wajib di atas, terdapat urusan pilihan yang memerlukan pengaturan lebih lanjut melalui perda. Urusan pilihan ini tidak harus dilaksanakan oleh semua daerah otonom, namun tergantung pada karakteristik khusus, kekhasan atau potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Potensi ini merupakan sesuatu yang riil ada dan dapat mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat. Contoh urusan pemerintahan yang bersifat pilihan misalnya urusan pariwisata, kehutanan, pertanian, pertambangan, perkebunan, perikanan.

Secara umum materi muatan Peraturan Daerah harus sejalan dengan jiwa dan asas-asas yang ada dalam:

1. Pancasila
2. UUD 1945
3. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
4. UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
5. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
6. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
7. UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan
8. UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJP 2005-2025
9. Peraturan Perundang-Undangan sektoral lainnya

Dalam pembentukan Peraturan Daerah, Pancasila harus menjadi ruhnya. Pancasila adalah *grundnorm*, norma dasar tertinggi sehingga seluruh Peraturan Daerah yang kita buat harus mengacu pada nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila. Nilai-nilai dasar tersebut adalah:

1. Nilai dasar moral religius
2. Nilai dasar Kemanusiaan

3. Nilai dasar Kebangsaan
4. Nilai dasar Demokrasi
5. Nilai dasar Keadilan sosial

Selain itu, RPJP nasional yang merupakan arah pembangunan nasional yang harus dijadikan patokan oleh pemerintah daerah dalam menyusun RPJP Daerah dan RPJM Daerah. Dalam wujud konkret, peraturan daerah merupakan instrumen yang secara sadar dibuat dalam rangka mewujudkan tujuan RPJPD dan RPJMD. Oleh karena itu, salah satu tolok ukur perda yang baik adalah mengacu pada RPJPD dan RPJMD.

Dalam pembentukan Peraturan Daerah, pada hakikatnya pemda sedang melakukan perancangan terhadap sebuah situasi sosial tertentu di masa depan. Di dalam perancangan tersebut, pemda harus mampu membangun keseimbangan (*homeostasis*) kepentingan para pihak yang menjadi sasaran peraturan tersebut. Mengapa keseimbangan itu sangat penting, karena hal ini menyangkut dua sifat dasar manusia yaitu manusia sebagai *Homo Economicus* dan manusia sebagai *Homo Juridicus*.

Sebagai *Homo Economicus*, manusia dalam hidupnya selalu menggunakan prinsip-prinsip ekonomi. Manusia ingin mendapatkan keuntungan yang banyak dengan modal yang sedikit, atau ingin mendapatkan keuntungan yang besar dengan modal tertentu. Dari sudut ini, manusia dalam kehidupannya memang akan berusaha untuk mendapatkan hasil yang sebanyak-banyaknya dengan mengeluarkan pengorbanan yang seminimal mungkin. Oleh karena itu apabila ada warga masyarakat yang tidak membayar pajak, pengusaha menghindari membayar retribusi, dapat dipahami bahwa dimensi *homo economicus*nya yang menonjol.

Sebagai *Homo Juridicus*, manusia dalam hidupnya selalu menggunakan prinsip-prinsip hukum. Manusia ingin mendapatkan ketenteraman, ketenangan dan kepastian terhadap hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Dari sudut ini, manusia dalam kehidupannya akan selalu memenuhi kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada dirinya dalam angka pemenuhan segala sesuatu yang menjadi haknya. Manusia mematuhi aturan agar dirinya memperoleh

kepastian pewujudan apa yang menjadi hak dan kewajibannya.

Oleh karena itu, pada saat negara mengatur, haruslah dapat menciptakan keseimbangan kedudukan manusia sebagai *homo economicus* dan *juridicus*. Apabila negara gagal dalam mewujudkan keseimbangan, maka efektivitas pengaturannya akan diragukan. Upaya-upaya yang dilakukan oleh manusia dalam rangka mempertahankan kepentingannya tersebut dapat menimbulkan kendala-kendala dalam implementasi Peraturan Daerah. Sedini mungkin, semua kendala ini harus sudah dapat diprediksikan sehingga aparat penegak hukum mampu menyiapkan antisipasinya pada saat implementasi.

Salah satu faktor yang perlu diperhatikan dalam mengantisipasi kegagalan implementasi Peraturan Daerah adalah dihindari adanya pengaturan yang bersifat kriminogenik dan viktimogenik. Peraturan yang bersifat kriminogenik adalah peraturan yang berpeluang/berpotensi menimbulkan kejahatan. Misalnya dibuat Peraturan Daerah-Peraturan Daerah yang bersifat koruptif dalam arti ketika diterapkan akan menimbulkan kerugian keuangan negara. Apabila Peraturan Daerah sudah bersifat kriminogenik, maka peluang untuk bersifat viktimogenik juga besar. Peraturan yang bersifat viktimogenik adalah peraturan yang berpeluang/berpotensi menimbulkan korban. Korban yang dimaksudkan di sini bisa manusia, lingkungan hidup, kemandekan investasi dan lain-lain. Misalnya pemda membuat Peraturan Perda tentang pengelolaan bahan tambang galian C, maka apabila pengaturannya tidak memperhatikan konservasi dan pemulihan lingkungan, maka lingkungan hidup disekitar kawasan pertambangan akan rusak dan dalam konteks ini lingkungan telah menjadi korban.

Dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah, tidak dapat melepaskan diri dan apakah tujuan kita mengatur. Setiap Peraturan Daerah yang dibuat harus mampu mewujudkan tujuan pengaturan itu sendiri, antara lain:

- a. menciptakan kepastian hukum;
- b. mewujudkan keadilan;
- c. memberikan kemanfaatan sosial.

Untuk mewujudkan tujuan pengaturan tersebut di atas, Peraturan Daerah harus dapat berfungsi sebagai;

- a. alat kontrol sosial;
- b. alat rekayasa sosial;
- c. mekanisme integrasi;
- d. alat pemberdayaan sosial landasan sosiologis;

Dalam membentuk peraturan daerah, harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas tersebut meliputi:<sup>7</sup>

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

Selain memperhatikan asas pembentukan di atas, dalam pembentukan perda harus memperhatikan asas-asas tertentu yang menjadi ruh dari materi muatan perda. Asas yang harus terkandung dalam materi muatan perda adalah:<sup>8</sup>

1. Asas pengayoman
2. Asas kemanusiaan
3. Asas kebangsaan
4. Asas kekeluargaan
5. Asas kenusantaraan
6. Asas bhinneka tunggal ika
7. Asas keadilan
8. Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum
10. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan
11. Asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum perda yang dibuat.

Pemetaan terhadap kebutuhan dan skala prioritas peraturan daerah dilakukan melalui kegiatan analisis kebutuhan pranata hukum daerah. Kegiatan analisis kebutuhan ini merupakan kajian awal mengenai tingkat kebutuhan daerah terhadap kehadiran sebuah

peraturan. Analisis kebutuhan merupakan tahap awal dalam siklus "kehidupan" peraturan yang terdiri dari:

- a. Formulasi peraturan
- b. Implementasi peraturan
- c. Monitoring peraturan
- d. Evaluasi peraturan

Agar analisis kebutuhan dan pembentukan peraturan daerah dapat dilaksanakan secara berkelanjutan haruslah ditetapkan ke dalam program legislasi daerah. Program Legislasi Daerah sebagai amanat Pasal 15 UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan PP 16 Tahun 2010, adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang disusun secara sistematis, terpadu dan terencana. Prolegda disusun untuk mewujudkan pembangunan hukum di daerah yang selaras dengan sistem hukum nasional dalam kerangka pelaksanaan urusan pemerintahan dan tugas pembantuan. Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah secara terencana, terpadu dan sistematis yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh DPRD melalui Badan Legislasi. Prolegda memuat program pembentukan Perda dengan pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Prolegda dapat ditetapkan untuk jangka waktu lima tahunan atau tahunan dengan berdasarkan pada skala prioritas pembentukan Perda. Prolegda disusun dengan mempertimbangkan Rencana Strategis Daerah atau Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Prolegda dilaksanakan dengan berdasarkan pada skala prioritas. Pelaksanaan pembentukan Perda yang tidak dapat diselesaikan pada tahun berjalan sesuai dengan skala prioritas, maka program pembentukan Perda dimaksud dapat dijadikan prolegda tahun berikutnya dengan skala prioritas utama.

Program pembentukan Perda dalam prolegda dapat diubah skala prioritasnya setelah disepakati oleh DPRD dan Pemda. Perubahan prioritas tersebut dapat dilaksanakan apabila terjadi hal-hal sebagai berikut:

- a. terjadi perubahan kebijakan pada pemerintah pusat;
- b. terjadi bencana alam atau keadaan darurat;
- c. terjadi perubahan tingkat kebutuhan masyarakat.

Agar pembangunan substansi hukum di daerah dapat terlaksana sesuai dengan kebutuhan dan sesuai dengan sistem hukum nasional, maka harus mengikuti prinsip-prinsip dalam tertib regulasi, yang terdiri dari:

1. tertib materi muatan
2. tertib asas hukum
3. tertib prosedur penyusunan
4. tertib implementasi hukum

Tertib materi muatan perda bermakna bahwa materi muatan tersebut harus sesuai dengan batas kewenangan, tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Selain itu, materi muatan perda harus dapat mencapai tujuan otonomi daerah.

Tertib asas hukum bermakna bahwa materi muatan perda harus sesuai dengan asas hukum umum maupun asas hukum khusus. Terdapat beberapa asas hukum penting yang perlu dicermati dalam membentuk Peraturan Daerah, antara lain: *asas lex superiori derogate legi inferiori*, *asas lex specialis derogate legi generalis*, *asas lex posteriori derogate legi priori*, *asas non retroaktif*, *asas rasionalitas*. Selain itu juga harus diikuti asas-asas yang sesuai dengan materi perda yang diatur. Asas-asas lain yang perlu untuk dijadikan pertimbangan dalam membentuk perda adalah:

- a. Asas pembentukan Peraturan Daerah yang baik,
- b. Asas khusus yang harus terkandung dalam materi muatan Peraturan Daerah,
- c. Asas umum pemerintahan yang layak, dan
- d. Asas/nilai dasar dalam *good governance*.

Tertib prosedur pembentukan peraturan daerah bermakna bahwa pembentukan perda harus mengikuti prosedur yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004, UU No. 32 Tahun 2004 dan pp 16 Tahun 2010. Secara garis besar, prosedur pembentukan perda adalah melalui tahap:

- a. perencanaan hukum;
- b. persiapan;

- c. pembahasan
- d. penetapan
- e. pengundangan dan
- f. sosialisasi

Tertib implementasi hukum bermakna bahwa setelah perda selesai diundangkan, maka tidak berarti bahwa perda tersebut sudah bisa bekerja dengan sendirinya. Masih diperlukan langkah-langkah hukum lanjutan agar perda bisa efektif. Dalam tertib implementasi ini beberapa hal yang harus dipersiapkan adalah:

- a. aparatur pelaksana perda
- b. anggaran
- c. sarana prasaran
- d. koordinasi penegakan hukum oleh Satuan Polisi pamong praja.

#### D. PENUTUP

Dalam rangka membentuk Peraturan Daerah yang baik diperlukan beberapa langkah awal yaitu: pertama, pembentukan visi bersama tentang bentuk ideal kondisi yang akan dituju. Kedua, skala prioritas pengaturan mana yang akan didahulukan sebagai batu penjurur dan memayungi pengaturan lainnya. Ketiga, proses

harmonisasi vertikal dan horisontal agar dapat dilakukan pengaturan secara utuh dan lengkap serta selaras dan serasi dengan peraturan lain yang sederajat maupun yang mempunyai kedudukan lebih tinggi serta sejalan dengan asas-asas hukum. Keempat, pengaturan tersebut harus mampu mengarah pada pencapaian sasaran pembangunan dalam RPJP/RPJPD dan RPJM/RPJMD. Kelima, pengaturan tersebut harus mampu menyelesaikan masalah yang ada. Keenam, pengaturan harus dilakukan dalam batas kewenangan.

Sejalan dengan pokok pikiran di atas, maka proses pembangunan hukum di daerah secara sistematis harus mampu menjangkau kepada unsur-unsur dalam sistem hukum itu sendiri yang meliputi:

- a. substansi hukum
- b. aparatur hukum (termasuk di dalamnya adalah aparatur pembentuk hukum dan pelaksana hukum)
- c. budaya hukum masyarakat
- d. prosedur dan metoda
- e. institusi hukum (biro hukum, bagian hukum, DPRD).

### BAHAN BACAAN

B. Hestu Cipto Handoyo, Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik, Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2008.

Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, BIP Jakarta, tahun 2007.

Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan buku 1 dan 2, penenbit Kanisius Yogyakarta, 2007.

Satjipto Rahardjo, Hukum Dalam Jagat Ketertiban, UKI Press, Jakarta tahun 2006.

Satya Arinanto dan Ninuk Triyanto, Memahami Hukum dan Konstruksi Sampai Implementasi, Buku Dalam Rangka Ulang Tahun ke-40 Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, S.H., M.H., Rajawali Press, Jakarta, 2009.

Supardan Modeong dan Zudan Arif Fakrulloh, Legal Drafting. Berporos Hukum Humanis Partisipatoris, PT Perca Jakarta, 2005.

Zudan Arif Fakrulloh, Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum, Rajawali Press, Jakarta, 2009.