

**IMPLIKASI HIERARKI BARU TERHADAP SISTEM LEGISLASI
PUSAT DAN DAERAH
(THE IMPLICATIONS OF A NEW HIERARCHY TO THE SYSTEM OF
CENTRAL AND LOCAL LEGISLATION)**

Enny Nurbaningsih

(Naskah diterima 02/11/2011, disetujui 25/11/2011)

Abstrak

Pengaturan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan sangat berkorelasi dengan strategi menata produk legislasi pusat sampai ke daerah sesuai amanat reformasi, sehingga tujuan sinkronisasi dan harmonisasi produk hukum dapat terwujud. Kehadiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum dapat menjamin sinkronisasi tersebut di tengah kondisi ego sektoral yang masih tinggi. Pengaturan hierarki baru justru berimplikasi pada tuntutan kebutuhan penataan/penyesuaian berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Jika tidak dilakukan akan berimplikasi menjauhkan dari semangat reformasi dan membatasi gerak kabupaten/kota menggunakan wewenang mengatur yang dijamin oleh konstitusi.

Kata Kunci: implikasi pengaturan hirarki terhadap sistem legislasi

Abstract

Technical regulations on the establishment of legislation are highly correlated with the strategy of constructing the product of legislation from the central to the regional. This regulation is in accordance with the mandate of reform. Thus the purpose of synchronization and harmonization of legal products can be realized. The presence of Law Number 12 Year 2011 has not been able to guarantee the synchronization, in the midst of sectoral ego which is still high. A new hierarchy of regulatory legislation based on Law Number 12 Year 2011 actually have an impact, because it will need an adjustment to a variety of other regulations. If the adjustment is not being done well, it will detach from the spirit of legislation reform. Further more district/ city government would have trouble to implement their own authorities.

Keywords: implications of the hierarchy of regulatory legislation and system of legislation

A. Pendahuluan

Evolusi pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan (P3) kembali terjadi. Belum lama ini (12 Agustus 2011) pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

* Doktor Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Pendiri Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Sepanjang berdirinya republik ini, pengaturan terkait P3 telah mengalami perubahan demi perubahan, dimulai dari Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, Tap MPR No. III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan terakhir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, serta ditambah lagi dengan berbagai peraturan pelaksanaannya. Salah satu tujuan adanya pengaturan P3 adalah untuk mendorong semakin terciptanya konsistensi hukum (tertulis). UU P3 diharapkan dapat menjadi rujukan teknis pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan. Menariknya semua produk hukum yang dihasilkan terkait P3 selalu tidak lepas dari masalah, sehingga terbersit keraguan akan adanya konsistensi hukum, jika produk hukum yang menjadi induk teknis pembentukannya masih dilingkupi dengan masalah yang perlu dikonsistensikan terlebih dahulu sebelum menjadi instrumen untuk mengkonsistensikan produk hukum lainnya.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pun tidak luput dari berbagai pertanyaan, karena ada ketidakjelasan pemahaman atas beberapa substansi hukum yang diatur. Semoga saja sejarah tidak terulang. Ketika Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 diberlakukan seketika itu pula didaftarkan untuk direvisi dalam Prolegnas.¹ Persoalan hierarki senantiasa menjadi perdebatan setiap kali muncul pengaturan terkait dengan P3. Demikian pula dengan kehadiran hierarki baru dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Kajian dalam tulisan hendak melihat sejauh mana dampak yang ditimbulkan dari pengaturan hierarki baru tersebut terkait dengan sistem legislasi di Indonesia.

B. Sekilas Evolusi Pengaturan Terkait P3

Sejak Indonesia merdeka, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) sebagai lembaga tertinggi berkeinginan untuk membangun sistem hukum nasional yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila. Oleh karenanya disusun tata susunan norma hukum yang akan menjadi pijakan pembentukan peraturan perundang-undangan, sekaligus menertibkan berbagai pembentukan norma-norma hukum. Melalui Tap MPRS No. XX/1966 rencananya semua itu akan dilakukan. Namun dalam perkembangan Tap MPRS tersebut menurut MPR tidak

¹ Lihat daftar RUU dalam Prolegnas tahun 2005 – 2009 (nomor 77).

mampu mewujudkan tujuannya sehingga perlu disempurnakan.² Dalam kurun waktu yang sangat lama perintah penyempurnaan ini baru dapat terealisasi. Hal inipun terjadi karena mengambil momentum reformasi. MPR berhasil menyusun tertib hukum baru dengan mengeluarkan Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Sekali lagi, ternyata tidak mudah pula melahirkan produk yang aman dari masalah.

Dalam suasana reformasi dan upaya mengembangkan ide konstitusionalisme, berbagai cara dilakukan untuk membatasi kekuasaan Presiden.³ Suasana kebatinan di era reformasi ini berimbas pada pembentukan Tap MPR No. III/MPR/2000. Muatan Tap diupayakan untuk membatasi kekuasaan Presiden. Pembatasan boleh saja dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan landasan konstitusional (UUDNRI Tahun 1945). Persoalan muncul karena keinginan membatasi *executive power* dilakukan secara berlebihan yang hasilnya justru kontraproduktif, sehingga Tap MPR No. III/MPR/2000 menjadi inkonstitusional.⁴ Hal itu terdapat dalam pengaturan hierarki yang menempatkan Perpu di bawah UU agar Presiden tidak dapat dengan mudah menggunakan kewenangan *temporary legislation* menerbitkan Perpu. Ketentuan ini jelas bertentangan dengan Pasal 22 UUDNRI Tahun 1945 karena Perpu berkedudukan sejajar dengan undang-undang.

Sebagai implikasi dari peninjauan (*review*) seluruh Tap MPR/S (1960-2002), Tap MPR No. III/MPR/2000 termasuk terkena *review* yang diputuskan hanya akan berlaku sampai dengan UU dibentuk. Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Tap MPR menjadi tidak berlaku lagi. Harapan banyak pihak kondisi tertib hukum akan berlangsung lebih baik dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Harapan ini tidak sepenuhnya terwujud karena sejak diberlakukannya UU tersebut secara sadar DPR mengetahui bahwa UU ini masih mengandung masalah, tetapi terpaksa harus dikeluarkan karena tuntutan akuntabilitas menjelang akhir masa jabatan DPR 2004. Sesuatu

² Lihat Pasal 3 Tap MPR No. V/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk Yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, dan Tap MPR No. IX/1978. Penyempurnaan yang perlu dilakukan terkait dengan penjenisan dan penjenjangan peraturan perundang-undangan yang akan menjadi dasar pijakan membangun tertib hukum.

³ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 80. Lihat Moh. Mahfud MD., *Capaian dan Proyeksi Kondisi Hukum Indonesia*, Makalah dalam Seminar "Refleksi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Terhadap Kondisi Hukum Indonesia", Yogyakarta 16 Februari 2009.

⁴ Lihat Bagir Manan, 2000, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta., hlm. 121.

yang aneh, UU yang baru diberlakukan langsung masuk daftar Prolegnas. Semua ini menandakan ada masalah di dalamnya. Kelemahan UU tersebut diakui secara resmi dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa terdapat materi muatan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum, serta teknik penulisan rumusan dalam UU banyak yang tidak konsisten. Sekali lagi ternyata instrumen untuk membangun tertib atau konsistensi hukum masih belum konsisten.

Permasalahan yang menonjol dari ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 terletak pada penjenisan peraturan perundang-undangan. Salah satunya terkait dengan ketidakjelasan status 14 Tap MPR yang telah direview oleh MPR melalui Tap MPR No. 1/MPR/2003. Tap MPR tersebut dinyatakan masih berlaku, dengan ketentuannya masing-masing (Pasal 2), dan sampai terbentuknya UU sesuai amanat Tap (Pasal 3). Ketetapan-Ketetapan tersebut termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan yang berlaku umum dan keluar, yang dibentuk oleh MPR ketika masih memiliki kewenangan luas dalam kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, serta pemegang kedaulatan rakyat. Sesuai dengan pandangan Hans Nawiasky, Tap MPR masuk dalam kelompok *Staatsgrundgesetz* yang sama dengan pengelompokan pasal-pasal atau batang tubuh UUDNRI Tahun 1945. Dalam suasana penyelenggaraan pemerintahan yang sedang melaksanakan bunyi UUDNRI Tahun 1945 hasil perubahan, diikuti dengan adanya pengaturan sistem parlemen yang baru, dan pembatasan kewenangan MPR, maka produk hukum MPR yang diputuskan masih berlaku pun hanya menjadi dokumen tersembunyi.

C. Kedudukan Tap MPR dan Implikasinya

Walaupun sudah diprolegnaskan untuk dibahas pada masa kerja DPR 2004 -2009, tetapi sampai akhir masa jabatan DPR, UU pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak kunjung terselesaikan. Baru pada tanggal 12 Agustus 2011 UU tersebut dapat diundangkan. Ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagian besar masih mengambil alih muatan UU sebelumnya dengan memasukkan beberapa muatan baru antara lain:

- a. penambahan Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah UUD Negara RI Tahun 1945;

- b. kedudukan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/kota yang bersifat hirarkis;
- c. perluasan cakupan perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan PP, Perpres, dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- d. pengaturan mekanisme pembahasan RUU tentang Perpu;
- e. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan RUU atau Raperda dengan memasukkan teknik penyusunannya;
- f. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dimasukkannya muatan baru tersebut tidak dapat menjadikan UU No. 12 Tahun 2011 sebagai "*panacea*" untuk segala macam gangguan yang muncul terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah produk politik, kehadiran peraturan perundang-undangan tidak dapat lepas dari pergulatan politik. Oleh karena itu, adanya muatan baru undang-undang belum menjadi jaminan produk hukum tersebut terbebas dari pergulatan tersebut.

Permasalahan yang muncul terkait dengan penambahan muatan baru dalam undang-undang, adalah penempatan Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dengan hirarki di bawah UUDNRI Tahun 1945. Tap MPR yang dimaksudkan oleh undang-undang hanyalah Tap MPR yang masih berlaku sebagai akibat dari hasil peninjauan oleh MPR tahun 2003.⁵ Dalam konteks ini, bukan berarti kelembagaan MPR yang ada saat ini dapat membentuk Tap MPR yang berlaku sebagai peraturan perundang-undangan, seperti sebelum tahun 2002. Semua ini harus dikaitkan dengan fungsi dan wewenang MPR menurut Pasal 3 dan Pasal 8 UUDNRI Tahun 1945 hasil perubahan. Mengacu pada kedua ketentuan tersebut, jelas MPR tidak dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku umum dan keluar.

⁵ Penjelasan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat" adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Penempatan Tap MPR dalam hierarki tersebut harus diikuti dengan penataan berbagai produk hukum, karena konsekuensi dari hierarki adalah peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Penataan dimaksud mencakup antara lain kejelasan lembaga pengujiannya. Dalam ketentuan Pasal 24C UUDNRI Tahun 1945, MK diberi kewenangan menguji UU terhadap UUDNRI Tahun 1945, sedangkan MA diberi wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Ini berarti, dari dua lembaga yang diberi wewenang menguji, tidak ada satu lembaga pun yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Tap MPR terhadap Tap MPR, atau pengujian Tap MPR terhadap UUDNRI Tahun 1945. Pertanyaan ini penting diajukan karena dari Tap MPR yang masih dinyatakan berlaku, ada yang masih berlaku sampai terbentuknya undang-undang. Misalnya Tap MPR No. XV/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Pembagian Keuangan Pusat-Daerah dalam kerangka NKRI, yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan terbentuknya UU tentang pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B UUDNRI Tahun 1945 hasil perubahan.

Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah yang dimaksud pasca perubahan telah terbentuk (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Namun nasib UU inipun sama dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yang seketika berlaku langsung diprolegnaskan. Artinya, muatan undang-undang tersebut belum menjalankan amanat Tap MPR. Termasuk di dalamnya berbagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah yang belum sepenuhnya menjabarkan amanat konstitusi yang menghendaki penerapan prinsip desentralisasi yang berasaskan otonomi. Kecenderungan ketentuan pusat berjalan sebaliknya menuju ke arus *centripetal*.

Sangat disadari dalam NKRI sentralisasi tidak mungkin dihilangkan karena sifat kontinum dengan desentralisasi, tetapi konstitusi menegaskan asas otonomi dalam penyelenggaraan desentralisasi.⁶ Berbagai peraturan penyelenggaraan urusan yang sifatnya sektoral harus

⁶ Deddy Supriady Bratakusumah, Penyelenggaraan Kewenangan Daerah Dalam Konteks Otonomi Daerah, Paper, Naskah No. 20, Juni-Juli 2000.

pula mematuhi amanat Tap MPR, bukan sebaliknya berjalan perlahan mengabaikan konstitusi dan bertentangan dengan amanat reformasi yang tertuang dalam Tap MPR No. XV/MPR/1998.

Dengan melihat hanya Tap tertentu dan terbatas yang masih diakui dalam hierarki, dan kesemuanya itu berkaitan dengan amanat reformasi, maka sudah seharusnya Tap tersebut menjadi alat pengujian peraturan di bawahnya. Sesuai dengan pengelompokan norma hukum bahwa Tap MPR termasuk *staatsgrundgezets* seperti halnya pasal-pasal dalam batang tubuh UUDNRI Tahun 1945,⁷ maka MK perlu mengamankan Tap yang tertentu dan terbatas tersebut. Apalagi mengingat Tap MPR dibentuk oleh MPR sebagai lembaga yang diberi kewenangan untuk menetapkan UUDNRI Tahun 1945. Oleh karena itu, MK sebagai *the guardian of the constitution* dapat mengambil peran strategis untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Tap MPR yang diperintahkan dibentuk tetapi menyimpang dari amanat Tap MPR.

Tindakan MK menguji peraturan perundang-undangan di luar yang disebutkan dalam Pasal 24C UUDNRI Tahun 1945, dilakukan pula ketika MK mengujikan Perpu No. 4 Tahun 2009 sebagaimana Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009. Alasan yang digunakan MK adalah Perpu merupakan UU yang dibuat oleh Presiden karena alasan subyektif dan konstitutif yang diberikan oleh Pasal 22 UUDNRI Tahun 1945. Putusan ini paling tidak dapat menjadi preseden bagi MK untuk menyelesaikan permohonan manakala diajukan oleh *legal standing* dalam kaitan dengan pengujian UU terhadap Tap MPR. Semua ini harus dikaitkan pula dengan semangat awal gerakan reformasi yang dituangkan dalam Tap MPR yang menekankan pada demokratisasi dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

D. Kedudukan Perda Provinsi dan Kejelasan Pembagian Kewenangan

Hal yang perlu mendapatkan perhatian adalah terkait dengan kedudukan Perda. Jika dibandingkan dalam tiga kali pengaturan, kedudukan Perda mengalami perubahan, seperti terlihat pada tabel berikut ini:

⁷ A. Hamid S. Attamimi, Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan, Majalah Hukum dan Pembangunan, No. 3 Tahun ke IX, Mei 1979.

Tap MPR Nomor III/MPR/2000	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
1. UUD 1945; 2. Tap MPR-RI 3. UU; 4. Perpu; 5. PP; 6. Keppres; 7. Perda.	a. UUD NRI Tahun 1945; b. UU/Perpu c. PP; d. Perpres; e. Perda yang meliputi: - Perda Provinsi dibuat oleh DPRD provinsi bersama dengan gubernur; - Perda kabupaten/kota dibuat oleh DPRD kabupaten/kota bersama bupati/walikota; - Perdes/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa	a. UUD NRI Tahun 1945; b. Tap MPR; c. UU/Perpu d. PP; e. Perpres; f. Perda Provinsi; dan Perda Kabupaten/Kota.

Tap MPR No. III/MPR/2000 yang pertama kali memasukkan Perda sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, dengan menempatkannya pada hierarki terendah. Perda yang dimaksudkan dalam Tap MPR merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Perda yang dimaksud mencakup (Pasal 3 ayat (7)):

- a. Perda propinsi dibuat oleh DPRD propinsi bersama dengan gubernur;
- b. Perda kabupaten/kota dibuat oleh DPRD kabupaten/kota bersama bupati/ walikota; dan
- c. Peraturan Desa (Perdes) atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Ketentuan Tap MPR yang memasukkan Perdes dalam golongan Perda tidak sejalan dengan pengertian Perda sebagai peraturan tertulis yang dibentuk oleh Lembaga Negara atau Pejabat yang berwenang dan mengikat umum. Pejabat yang dimaksud adalah DPRD dan kepala daerah. Badan perwakilan desa tidak dapat disetarakan dengan DPRD, begitu juga dengan Kepala Desa tidak dapat pula disetarakan dengan Kepala Daerah dari segi fungsi dan wewenangnya.

Muatan ketentuan terkait dengan Perda dalam Tap MPR No. III/MPR/2000 diambil alih oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Pengambilalihan muatan ini mengandung konsekuensi pengujian seiring dengan berlakunya ketentuan hasil perubahan UUDNRI Tahun 1945. Apakah MA juga akan menguji Perdes jika bertentangan dengan peraturan di atasnya sesuai dengan bunyi Pasal 24A ayat (1) UUDNRI Tahun 1945? Semua ini belum terjadi tetapi perlu diantisipasi agar tidak memberatkan beban tugas MA di luar pelaksanaan fungsi mengadili yang sudah menumpuk.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengubah penjenjangan Perda, tidak lagi menggunakan terminologi meliputi yang artinya berkedudukan sama, tetapi menghierarkikan dengan ketentuan bahwa kedudukan Perda Provinsi lebih tinggi dari Perda Kabupaten/Kota. Sebagai konsekuensinya adalah Perda Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan Perda Provinsi. Ketentuan baru ini tidak dapat serta-merta diimplementasikan jika tidak disertai dengan perubahan pengaturan terhadap sistem pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 UUDNRI Tahun 1945.

Kedudukan Provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan oleh pemerintah daerah yang menyelenggarakan otonomi dan masing-masing berhak menetapkan Perdanya sebagaimana bunyi ketentuan ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) Pasal 18 UUDNRI Tahun 1945: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan", "pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat", serta "pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Penjenjangan Perda ini perlu mendapatkan penegasan dalam kaitan dengan konsep negara kesatuan. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 mengatur tentang hal itu dengan menyatakan bahwa "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". Penegasan terhadap konsep ini harus dijabarkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya mengatur susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya belum mengatur secara jelas

seluruh amanat konstitusi. Pengaturan pembagian urusan antara Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/ Kota masih dibuat sama dengan menerapkan ajaran rumah tangga material (*materieel huishouding*). Pola pembagian kewenangan ini perlu ditinjau kembali sehingga tidak akan membelenggu Kabupaten/Kota ketika menggunakan wewenang mengatur urusan dalam rangka otonomi seluas-luasnya sebagaimana amanat konstitusi dan Tap MPR.

Sebagai peraturan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Perda kabupaten/kota secara teoritik memiliki tingkat fleksibilitas yang sempit karena tidak boleh menyimpang dari sekat-sekat peraturan perundang-undangan tingkat Pusat yang tak terhitung jumlahnya, ditambah lagi dengan Perda Provinsi.⁸ Dalam pendekatan *Stufenbau des Recht* yang diajarkan Hans Kelsen, hukum positif dikonstruksi secara berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁹ Teori tersebut dalam ilmu hukum ditransformasi menjadi asas "*lex superior derogat legi inferiori*". Bertolak dari asas hukum ini, sangat tidak mungkin pembentuk Perda menuangkan materi kekhususan daerah karena dapat dianggap tidak sesuai dengan Perda Provinsi. Kondisi peraturan perundang-undangan pada level Pusat yang belum sinkron satu sama lain, serta adanya Perda Provinsi yang masih mengatur sesuatu yang bukan kewenangannya, jelas akan berimplikasi pula pada pembentukan Perda Kabupaten/Kota dalam rangka mewujudkan wewenang daerah untuk mengatur sesuai dengan kondisi riil daerah.

Penempatan Perda Provinsi lebih tinggi dari kabupaten/kota secara tersirat dimaksudkan untuk memperkuat posisi Gubernur sebagai wakil pusat di daerah. Jika demikian, perlu ada rekonstruksi pembagian kewenangan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota. Kewenangan pemerintah provinsi lebih ditonjolkan pada dekonsentrasi dengan memperkuat kedudukan gubernur sebagai wakil pusat di daerah, sehingga dapat mengefektifkan fungsi pengawasan dan pembinaannya. Sementara itu, kewenangan desentralisasi untuk level provinsi hanya terkait dengan kewenangan yang belum mampu dilakukan oleh

⁸ Yance Arizona, Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif, www.legalitas.org, hlm. 3.

⁹ Lihat Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, hlm. 67.

kabupaten/kota, serta kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota sehingga untuk mengefektifkan pengelolaannya harus secara administratif ditarik sebagai kewenangan provinsi.

Jika pengaturan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya tidak segera diubah menyangkut kejelasan kedudukan Provinsi, maka yang akan terjadi akibat penjenjangan Perda menurut UU No. 12 Tahun 2011 adalah resentralisasi. Kabupaten/kota tidak mungkin dapat menjalankan wewenang mengatur sesuai prinsip otonomi seluas-luasnya karena pembentukannya harus mengacu pada Perda Provinsi yang mengatur urusan/kewenangan yang masih tumpang tindih dengan urusan Kabupaten/Kota. Di samping itu cara Pemerintah Provinsi melakukan evaluasi terhadap Perda Kabupaten/Kota sering kali bersifat normatif dengan hanya menyandingkan pada pedoman pusat, dalam arti jika ada perbedaan langsung dicoret, padahal belum tentu Perda kabupaten/kota tersebut salah mengatur, karena bisa jadi mekanisme pengawasan di level Provinsi yang dilakukan tidak sejalan dengan makna pengembangan kebutuhan kabupaten/kota.

E. Kewenangan Membentuk Perda dan Materi Muatannya

Seperti halnya undang-undang sebelumnya, Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan materi muatan Perda berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah, dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Bertolak pada ketentuan ini, pada prinsipnya Perda dapat dibentuk berdasarkan dua sumber, yakni: (1) atribusi kewenangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*), atau (2) delegasi kewenangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*). Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.¹⁰

Setelah perubahan UUDNRI Tahun 1945 muncul pandangan bahwa kewenangan membentuk Perda secara atributif diberikan oleh UUDNRI Tahun 1945. Pandangan ini muncul karena menafsirkan ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUDNRI Tahun 1945 yang menyebutkan "Pemerintahan

¹⁰ Maria Farida Indrati, 2007, Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 55.

daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Atas dasar ketentuan ini, Perda dapat dikatakan merupakan atribusi UUDNRI Tahun 1945 sepanjang istilah "Pemerintahan daerah" yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (6) ditafsirkan sebagai "Pemerintah daerah". Pemerintahan daerah sebagai fungsi tidak dapat melaksanakan hak tersebut. Hak tersebut harus diberikan pada lembaga.

Istilah "Pemerintahan daerah" yang digunakan oleh Pasal 18 ayat (6) tersebut merujuk pada istilah yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pemerintahan daerah dalam undang-undang diartikan sebagai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi.¹¹ Pengertian pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor Tahun 1999 memiliki batasan konsep yang hanya dapat diterapkan untuk konteks UU tersebut.

Jika Pasal 18 ayat (6) UUDNRI Tahun 1945 perubahan merupakan dasar atribusi kewenangan membentuk Perda, maka "peraturan-peraturan lain" yang juga disebutkan di dalamnya tidak dapat ditafsirkan sama. Pemahaman terhadap hal ini harus dikaitkan dengan hierarki, jenis, dan fungsi suatu peraturan perundang-undangan. "Peraturan-peraturan lain" yang dimaksud di daerah selain Perda adalah Peraturan Kepala Daerah. Peraturan Kepala Daerah dibentuk karena delegasi dari Perda, bukan sebagai peraturan perundang-undangan yang berdiri sendiri.

Lebih dari itu, subyek hukum pembentuk Perda tentu tidak sama dengan pembentuk peraturan-peraturan lain di daerah. Oleh karena itu istilah "Pemerintah daerah" tidak mempunyai pengertian yang sama dengan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pemerintahan daerah yang dimaksudkan dalam UUD mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan, yaitu DPRD dan pemerintah daerah.¹² Pemerintah daerah yang dimaksud adalah Kepala Daerah beserta perangkatnya di daerah. DPRD bersama dengan Kepala Daerah adalah subyek hukum yang berwenang membentuk Perda, sedangkan

¹¹ Pasal 1 huruf d UU No. 22 Tahun 1999.

¹² Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH.UII, Yogyakarta, hlm. 102.

Kepala Daerah adalah subyek hukum yang berwenang membentuk peraturan lain (dhi. Peraturan Kepala Daerah). Pengaturan terhadap hal ini diderivasikan ke dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Pemerintahan Daerah inilah yang mengatur secara detil tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk kewenangan membentuk Perda dan peraturan lain di daerah.

Selain bersumber pada UUDNRI Tahun 1945, kewenangan membentuk Perda secara atributif juga diberikan oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah (Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Atas dasar ketentuan undang-undang ini, DPRD dan Kepala Daerah dapat membentuk Perda tanpa harus menunggu pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Batasan dalam pelaksanaan kewenangan atribusi ini adalah sepanjang tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.¹³

Berlainan dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi tidak diberikan tetapi “diwakilkan”. Kewenangan ini bersifat sementara, dalam arti hanya dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada. Dalam kaitan ini dapat dilihat ketentuan Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa “Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah”.

Terkait dengan asas kewenangan dalam pembentukan Perda ini, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lebih menekankan pada penggunaan wewenang delegasian. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 136 yang menentukan bahwa:

- (1) Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

¹³ Lihat Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kepentingan umum adalah adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya Pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

- (4) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Bertolak dari ketentuan tersebut, sudah barang tentu tidak ada satu pun Perda yang dapat dibentuk jika tidak ada persetujuan bersama kepala daerah dan DPRD. Norma ini sudah menjadi norma umum untuk sistem legislasi daerah. Ketentuan yang menarik bagi daerah adalah berkenaan dengan ayat (3) yang mempertegas bahwa Perda apapun yang dibentuk oleh daerah tidak lain muatannya adalah dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan kata lain, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 materi muatan Perda hanya merupakan materi delegasian. Tanpa ada peraturan di atas yang memerintahkan baik tegas maupun tidak tegas, Perda tidak dapat dibentuk. Kekhususan yang dapat dijadikan muatan Perda untuk menggambarkan ciri khas daerah pun akan terganjal pelaksanaannya karena pembentukannya harus berada dalam koridor delegasian tersebut. Munculnya rumusan Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan batasan dalam pembentukan Perda adalah untuk meneguhkan konteks NKRI sekaligus memudahkan kontrol Pusat terhadap Perda.

Jika disandingkan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, terdapat perbedaan karena materi muatan Perda dapat bersifat atribusi atau delegasian. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada prinsipnya mengatur hal yang sama dengan undang-undang sebelumnya menyangkut bahwa materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota yaitu berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 14). Bertolak dari ketentuan ini, Perda memiliki fungsi atribusi dan delegasi. Hanya saja jika dikaitkan dengan Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat menimbulkan kebingungan bagi daerah dalam mengimplementasikan fungsi tersebut karena secara teknis bunyi ketentuan Nomor 27 hanya menekankan pada Perda delegasian sebagaimana dirumuskan:

“Konsiderans Peraturan Daerah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukan

Peraturan Daerah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukannya”.

Rumusan ini jelas menyimpang dari ruh awal materi muatan Perda dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang tidak hanya dibatasi pada Perda delegasian tetapi Perda atribusian.

Seharusnya perancang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memiliki prinsip yang dapat digunakan untuk membuat rumusan pembentukan Perda atribusian dan delegasian. Pada prinsipnya pembentukan Perda atribusian sulit dilakukan, oleh karena itu agar tidak terjadi pembentukan norma yang salah atur diperlukan kajian mendalam dengan kemampuan perancang mengembangkan prinsip-prinsip yang minimal harus ada sebagaimana bunyi ketentuan Lampiran II Nomor 19 yaitu:

- Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.
- Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Sedangkan untuk Perda yang bersifat delegasian, cukup dengan mengemukakan dasar perintah pembentukannya dari peraturan yang lebih tinggi, sebagaimana yang disebutkan dalam Lampiran II Nomor 27.

Pembentuk Perda pun harus pula memiliki pemahaman terhadap pembentukan Perda delegasian, karena sangat banyak daerah yang membentuk Perda tetapi peraturan di atasnya tidak secara tegas memerintahkannya. Pada prinsipnya delegasi kewenangan mengatur dapat bersifat tegas atau tidak tegas disebutkan, karena sangat mungkin ada kesulitan untuk membayangkan kebutuhan di masa depan akan perlunya pelaksanaan lebih lanjut suatu peraturan perundang-undangan, sehingga tidak ada penyebutan secara tegas perlunya delegasi kewenangan. Sementara itu, jika tidak diatur lebih lanjut sangat

mungkin peraturan tersebut tidak optimal. Dalam hal inilah dapat muncul suatu delegasi kewenangan yang tidak tegas untuk membentuk Perda. Pendelegasian tersebut sah untuk diatur sepanjang tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut.

Setiap pembentuk Perda harus dapat mencermati berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebelum mengatur lebih lanjut suatu peraturan yang mengikat umum. Hal ini mengingat dalam penggunaan kewenangan delegasi ada batas-batasnya yaitu: (a) ada kejelasan pemindahan kewenangan untuk membentuk dari *delegans* kepada delegataris yang disertai dengan perumusan norma penting sehingga tidak dimungkinkan adanya "*blanket norm*". (b) adanya pembatasan pelaksanaan kewenangan delegasi yang tidak dapat dilimpahkan lebih lanjut tanpa persetujuan *delegataris* sesuai dengan asas *delegatus non potest delegare*.¹⁴

Batasan ini harus menjadi tolok ukur dalam membentuk peraturan perundang-undangan di daerah. Hal ini mengingat begitu banyak Perda yang muncul tatkala era reformasi bergulir. Pembentukan Perda tersebut merupakan penafsiran secara ekstensif terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya demi mencari celah kemungkinan mendapatkan PAD. Akibat dari penafsiran tersebut, ketentuan yang diatur dalam Perda menjadi bertentangan dan/ atau berada di luar yang diperintahkan, sehingga berdampak pada pembatalan Perda yang merugikan kepentingan masyarakat.

F. Perencanaan Legislasi Perda Atribusi dan Delegasian

Perencanaan pembentukan legislasi tidak lagi hanya untuk pembuatan undang-undang atau peraturan daerah, mengingat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menghendaki setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada suatu perencanaan. Perencanaan tersebut ditujukan pada UU, PP, Perpres, dan Perda, yang sudah dibatasi jumlahnya. Dalam sistem manajemen legislasi adanya perencanaan sangat baik tetapi pengaturan ini menuntut adanya reformasi regulasi pada tingkat undang-undang. Jika undang-undang masih menjadi sumber masalah karena sifat

¹⁴ Pejabat atau lembaga yang diberi delegasi kewenangan dari suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh lagi mendelegasikan kewenangan tersebut kepada pejabat atau lembaga lain yang lebih rendah.

sektoralnya, maka sangat tidak mungkin peraturan di bawahnya dapat direncanakan dengan baik.

Sudah menjadi gambaran umum di Indonesia bahwa suatu undang-undang mudah berubah padahal di dalamnya mengandung berbagai perintah peraturan pelaksanaan. Jika kondisi seperti ini masih terus "dipelihara" sangat tidak mungkin dapat dibuat suatu perencanaan legislasi. Padahal perencanaan tersebut dimaksudkan untuk membangun tertib hukum tertulis sehingga tidak terjadi lagi tumpang tindih peraturan. Perencanaan pembentukan PP yang dibuat dalam kurun waktu satu tahun sebetulnya bukan perencanaan hukum tetapi hanya menyusun daftar inventarisasi karena setiap pembentukan UU sudah mencantumkan PP yang diperintahkan dibuat paling lama 1 (satu) tahun (Pasal 103). Perencanaan Perpres hanya mungkin dilakukan sejalan dengan fungsinya jika peraturan perundang-undangan di atasnya (UU dan PP) sudah memiliki kejelasan.

Perencanaan untuk legislasi daerah yang dituangkan dalam Prolegda, bukan hal yang baru karena dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 pun sudah diatur walau sangat minim. Prolegda menjadi sangat penting bagi pengembangan pembangunan hukum di daerah, khususnya bagi daerah yang akan mengembangkan wewenang mengatur yang bersifat atribusian. Wewenang ini sangat berkorelasi dengan pengembangan aspek kekhususan daerah agar sejalan dengan paradigma desentralisasi asimetris.

Oleh karena itu, keberadaan Prolegda bukan sekedar berisi kumpulan daftar judul Raperda yang diusulkan oleh tiap-tiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) seperti yang selama ini berlangsung tetapi usulan rancangan yang diikuti dengan deskripsi materi yang akan diatur dengan melihat pada keterkaitan peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁵ Oleh karena itu pengusulan Raperda di Prolegda harus berisi komponen:

- latar belakang dan tujuan penyusunan;
- sasaran yang ingin diwujudkan;
- pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- jangkauan dan arah pengaturan.

¹⁵ Abdul Gani Abdullah, Program Legislasi Nasional Dalam Prospek Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, <http://www.legalitas.org> diakses tanggal 6 April 2011.

Komponen tersebut sangat dibutuhkan terkait dengan pengusulan Raperda yang bersifat atribusian, sedangkan bagi pengusulan Perda yang bersifat delegasian apalagi yang memiliki dukungan norma, standar, prosedur dan kriteria dari Pusat yang sudah jelas, model Prolegdanya seharusnya tidak seperti Perda atribusian. Usulan Perda delegasian dalam Prolegda cukup dilampiri dengan keterangan atau penjelasan sesuai perintah pembentukannya. Perbedaan ini penting bagi daerah sehingga kehadiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak dipahami secara *spanning*, sehingga menimbulkan keengganan mengatur karena dibayang-bayangi kerepotan menyusun kajian sesuai komponen Prolegda.

Uraian komponen Prolegda sejatinya merupakan embrio dari naskah akademik bagi pengusulan Raperda (baca: atribusian). Dengan demikian bagi penyusun naskah akademik harus terlebih dahulu memahami spirit diusulkannya rancangan peraturan dalam Prolegda. Dalam kaitan ini harus ada benang merah antara maksud diusulkannya rancangan peraturan dengan jabarannya dalam naskah akademik, karena naskah akademik bukan berada di luar arena Prolegda. Jika proses perencanaan Prolegda buruk atau tidak memiliki kejelasan orientasi, naskah akademik yang disusun pun dapat tidak berkorelasi atau hanya untuk formalitas memenuhi syarat penyusunan Perda. Akibatnya Perda yang dihasilkan dapat tidak sesuai dengan kehendak masyarakat.

G. Penutup

Sepanjang masih terjadi inkonsistensi antar peraturan (pusat) akibat ego sektoral akan timbulkan kesulitan bagi daerah dalam melaksanakan hieraki baru menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menjadi induk teknis P3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara formal menyetarakan proses pembentukan Perda seperti halnya UU, sehingga dibutuhkan adanya Prolegda dan naskah akademik. Kondisi ini semakin memperumit proses pembentukan Perda sebagai peraturan perundang-undangan terendah. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak membedakan antara Perda atribusian dan Perda delegasian, sehingga seluruh rencana pembentukan Perda apapun harus dimasukkan dalam Prolegda dan dibuat naskah akademiknya.

Ketentuan ini tidak mungkin diterapkan pada Perda delegasian yang memiliki karakter berbeda dengan Perda atribusian karena pembentukannya sangat tergantung pada peraturan yang mendelegasikan untuk diatur dengan Perda. Oleh karena itu, Prolegda

hanya tepat dibentuk guna mengakomodasi kebutuhan daerah dalam membentuk Perda atribusian. Dengan demikian keleluasaan membentuk Perda atribusian tidak berada di luar batas kompetensi daerah untuk mengatur. Keleluasaan yang ada diarahkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi daerah yang berbeda satu sama lain. Ketentuan ini akan mengurangi derajat “*copy paste*” muatan Perda yang sangat marak terjadi.

Perda delegasian sebagai pelaksanaan lebih lanjut peraturan yang mendelegasikan, baik berupa peraturan perundang-undangan (*regeling*) maupun peraturan kebijakan (*beleidsregels*), jelas tidak memerlukan adanya naskah akademik. Seluruh konsep perlunya pengaturan sudah tertuang dalam peraturan yang mendelegasikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Attamimi, A. Hamid S., *Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan*, Majalah Hukum dan Pembangunan, No. 3 Tahun ke IX, Mei 1979.
- Bratakusumah, Deddy Supriady, *Penyelenggaraan Kewenangan Daerah Dalam Konteks Otonomi Daerah*, Paper, Naskah No. 20, Juni-Juli 2000.
- Indrati, Maria Farida 2007, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Kelsen, Hans, 1961, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York.
- Mahfud MD., Moh., *Capaian dan Proyeksi Kondisi Hukum Indonesia*, Makalah dalam Seminar “Refleksi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Terhadap Kondisi Hukum Indonesia”, Yogyakarta 16 Februari 2009.
- Manan, Bagir, 2000, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta.
- Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH.UII, Yogyakarta.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Program Legislasi Nasional Tahun 2005 – 2009.

Internet/online:

Abdullah, Abdul Gani, *Program Legislasi Nasional Dalam Prospek Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, <http://www.legalitas.org> diakses tanggal 6 April 2011.

Arizona, Yance, *Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif*, www.legalitas.org. Diakses tanggal 2 September 2011.

Peraturan Perundang-undangan:

Tap MPR No. V/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk Yang Berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia.

Tap MPR No. IX/1978. Penyempurnaan yang perlu dilakukan terkait dengan penjenisan dan penjenjangan peraturan perundang-undangan yang akan menjadi dasar pijakan membangun tertib hukum.

Tap MPR No. 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

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