

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG BAIK
(KAJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2004 TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN)**

Oleh : Rosmini

Dosen Fakultas Hukum Universitas Mulawarman Samarinda

ABSTRAK

Pembentukan peraturan daerah yang baik diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat dijadikan pedoman dan acuan bagi para pihak yang berhubungan dengan pembentukan peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah, pedoman tersebut adalah UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undanganyang berorientasi pada kepastian hukum (rechtszekerheid), memiliki manfaat yang luas bagi masyarakat dan terwujudnya rasa keadilan masyarakat (gerechtigheid).

Kata Kunci : Produk Hukum, Pembentukan Perda

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) Pasal 1 ayat (3) secara tegas dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini merupakan pernyataan betapa hukum akan sangat menentukan dalam pelaksanaan kenegaraan. Selain itu ketentuan ini juga mengandung pengertian segala sesuatu di negeri ini senantiasa berdasarkan hukum baik aparatur pemerintah serta warga masyarakat diatur dan tunduk pada hukum (Ahmad Ruslan, 2009:1). Dalam negara hukum segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (A. Hamid Attamimi, 1992:8). Walaupun tidak serta merta dapat dikatakan semua hal mesti diatur dalam hukum sebab pada kenyataannya hidup dan berkembang di masyarakat berdampingan dengan hukum.

Indonesia sebagai negara hukum yang mengikuti tradisi sistem hukum *Eropa Kontinental* atau sering disebut dengan sistem hukum *civil law* (Philipus M. Hadjo, 2007:77), salah satu ciri utama dari sistem hukum *civil law* adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis atau *statutory laws* atau *statutory lislations*.

Hukum adalah suatu sistem, yang memiliki komponen-komponen yang saling berkaitan satu sama lain (Lawrence M. Friedman, 1975:102). Peraturan perundang-undangan atau produk legislasi sebagai komponen penting dalam kesatuan sistem hukum, dengan demikian harus dibangun melalui sebuah perencanaan, yaitu program legislasi daerah untuk memberikan jaminan bahwa pembangunan nasional dapat berjalan dengan baik atau teratur, adanya kepastian hukum akan memberikan kemanfaatan bagi terpenuhinya rasa keadilan dan kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

Sejarah perjalanan ketatanegaraan telah menunjukkan kepada kita bahwa sangat tidak mudah membangun sistem peraturan perundang-undangan untuk menerjemahkan asas-asas yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar 1945 menjadi norma yang dijadikan sebagai landasan operasional dalam menjalankan sistem penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan cita-cita dan tujuan Negara.

Sisi lain, sebagai suatu tata hukum (*legal order*) keseluruhan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia harus saling terkait sebagai suatu sistem yang dibangun secara komprehensif, konsisten, dan hirarkis yang berpangkal pada UUDNRI 1945 sebagai hukum dasar dan legitimasi akhir dari validitas peraturan perundang-undangan dan keseluruhan tata hukum (*legal order*). Untuk membangun tata hukum.

Sesuai denganketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah”. Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-undang tentang Pemerintah Daerah (S. Bambang Setyadi, 2007:1) mengatakan bahwa “peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di provinsi maupun di Kabupaten/Kota.

Pasal 12 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 materi muatan Perda 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.

Pasal 136 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa peraturan daerah (Perda) dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Dengan demikian, program pembangunan produk hukum di daerah menjadi urgent, karena perubahan terhadap berbagai regulasi dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya serta informasi 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 memberikan tren positif terhadap pembangunan, dengan indikasi, berlangsung secara teratur, antisipatif terhadap berbagai kecenderungan (*predictability*), (Aminuddin, 2009:3) berorientasi pada kepastian hukum (*rechtszekerheid*), memiliki manfaat yang luas bagi masyarakat dan terwujudnya rasa keadilan masyarakat (*gerechtigheid*).

PEMBAHASAN

A. PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG BAIK

1. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) yang baik berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam penjelasan Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004 dikatakan sebagai berikut:

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

Di samping itu materi muatan Peraturan Daerah (Perda) dalam penjelasan Pasal 6 UU No. 10 Tahun 2004 harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

- a. Asas pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

- b. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas Kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Asas keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerinthan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas keterbukaan dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan bangsa dan negara.

2. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah yang Baik

Menurut (M. Solly Lubis, 2009:15) hanya ada tiga landasan, sedangkan, (Jazim Hamidi, 2008: 46) Ada 7 (tujuh) landasan yang perlu diperhatikan secara seksama dalam pembentuk/membuat sebuah peraturan Perundang-undangan di daerah yang baik adalah:

- a. Landasan filosofis, adalah uraian yang memuat tentang pemikiran terdalam yang harus terkandung dalam peraturan Perundang-undangan, dan pandangan hidup yang mengarahkan pembuatan peraturan Perundang-undangan. Pemikiran terdalam dan pandangan hidup yang harus tercermin

dalam peraturan Perundang-undangan adalah nilai-nilai Proklamasi dan Pancasila.

- b. Landasan yuridis, adalah uraian tentang ketentuan-ketentuan hukum yang harus diacu (menjadi acuan) dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan. Landasan yuridis dapat dibedakan menjadi:
 - 1) Landasan yuridis formal, adalah ketentuan-ketentuan hukum yang menunjuk atau memberi kewenangan kepada lembaga/organ atau lingkungan jabatan untuk membuat suatu peraturan Perundang-undangan. Contoh pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, mengatur kewenangan pemerintahan daerah untuk membentuk peraturan daerah.
 - 2) Landasan yuridis material, adalah ketentuan-ketentuan hukum yang menentukan isi dari pada peraturan Perundang-undangan yang dibentuk. Contoh pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945 mengatur tentang pajak, pasal 28 UUD NRI 1945, mengatur tentang kebebasan berserikat, berkumpul, mengeluarkan pikiran dan pendapat, baik lisan maupun tertulis.
- c. Landasan sosiologis, adalah bahwa perda harus mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat. Dengan demikian perda yang dibentuk akan dapat diterima masyarakat, mempunyai daya laku efektif dan tidak banyak memerlukan pengerahan institusi/penegak hukum dalam melaksanakannya.
- d. Landasan Ekonomis, adalah bahwa perda harus pula memuat pertimbangan-pertimbangan ekonomi, baik mikro maupun makro. Dengan landasan ekonomis maka perda yang dibentuk tidak terlalu memberatkan kepada mereka yang terkena pada saat pelaksanaan. Misalnya perda tentang pajak dan retribusi.
- e. Landasan ekologis, adalah bahwa dalam pembentukan perda harus pula memuat pertimbangan-pertimbangan ekologis yang berkaitan dengan keselamatan dan kelestarian lingkungan hidup serta ekosistemnya. Misalnya perda tentang perizinan dibidang pertambangan, perikanan, kehutanan.
- f. Landasan kultural, adalah negara dengan tingkat keberagaman atau kemajemukan yang cukup tinggi dan karenanya melahirkan adanya perbedaan-perbedaan, suku, kebudayaan, adat-istiadat dan sebagainya. Perbedaan yang sama juga ada di daerah-daerah. Oleh karena itu pembentukan perda harus pula mempertimbangkan berbagai kultur yang ada di daerah sehingga tidak menimbulkan konflik dengan nilai-nilai kultur yang hidup dalam masyarakat.
- g. Landasan religi, adalah sebagai bangsa dan negara yang berke-Tuhanan, nilai-nilai religi (keagamaan) memegang peranan penting dalam semua aspek kehidupan manusia karena itu nilai-nilai religi (keagamaan) juga penting dalam pembentukan perda, khususnya perda-perda tertentu yang bersentuhan dengan nilai-nilai religi tersebut.

Selain asas dan materi muatan, serta landasan di atas, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Peraturan daerah harus memperhatikan keunggulan lokal/daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya.

Prinsip dalam menetapkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam menunjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui mekanisme APBD, namun demikian untuk mencapai tujuan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat daerah bukan hanya melalui mekanisme tersebut tetapi juga dengan meningkatkan daya saing dengan memperhatikan potensi dan keunggulan lokal/daerah, memberikan insentif (kemudahan dalam perijinan, mengurangi beban Pajak Daerah), sehingga dunia usaha dapat tumbuh dan berkembang di daerahnya dan memberikan peluang tenaga kerja.

KESIMPULAN

1. UUD 1945 merupakan landasan formal dan materiil konstitusional dalam hukum dan peraturan perundang-undangan sehingga setiap kebijakan dan strategi di bidang hukum dan peraturan perundang-undangan mendapatkan legitimitas konstitusional sebagai salah satu bentuk penjabaran negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*)
2. Pembentukan peraturan daerah selain mengatur keadaan yang ada, ia juga harus mempunyai jangkauan masa depan dan menciptakan instrumen kepastian hukum, keadilan dan kebenaran.

DAFTAR PUSTAKA

Makalah :

Makalah disampaikan dalam Diskusi Panel “Kajian Terhadap Kebijakan-Kebijakan Yang Perlu Dimuat Dalam Perda Dalam Rangka Mendorong Pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) di Bank Indonesia tanggal 29 Maret 2007.

Hamid S Attamimi, 1992, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI, Jakarta

Literatur :

Aminuddin Ilmar, 2009, *Konstruksi Teori dan Metode Kajian Ilmu Hukum*, Makassar: Penerbit Hasanuddin University Press.

Jazim Hamidi dkk, 2008, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.

Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York :Russell Sage Foundation.

M. Solly Lubis, 2009, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Bandung:Penerbit Mandar Maju.

Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Cet, II, Surabaya :Bina Ilmu.

S. Bambang Setyadi, 2007, *Pembentukan Peraturan Daerah*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 5, Nomor 2.

Perundang-Undangan :

UndangUndang Dasar 1945.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.