

**PERATURAN DAERAH SEBAGAI LANDASAN
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DAERAH¹**

Oleh : D. Olga Pelleng²

ABSTRAK

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah harus sesuai dengan prinsip negara hukum yang mengedepankan legalitas atau landasan hukum sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Implementasi otonomi daerah melahirkan pemerintah daerah untuk membuat produk hukum daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun peraturan Kepala Daerah. Peraturan Daerah sebagai aspek yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai asas legalitas dalam negara hukum. Berdasarkan hal tersebut penulisan ini dilakukan dengan bertumpu pada bagaimana dasar prinsip negara hukum dalam pembuatan peraturan daerah sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembuatan peraturan daerah harus berdasarkan prinsip negara hukum dan legislasi dan harus didasari pada aspek normatif yang menjadi dasar kekuatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

A. PENDAHULUAN

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 semakin mempertegas otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk pembuatan peraturan daerah sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penyerahan berbagai urusan pemerintahan untuk diatur dan diurus daerah mengandung arti bahwa pemerintah membatasi kekuasaannya untuk tidak mengatur dan mengurus lagi urusan pemerintahan tersebut. Sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di luar urusan rumah tangganya sendiri. Dengan kata lain, dengan desentralisasi tercermin adanya pembatasan kekuasaan pemerintah

serta wujud demokratisasi yang tercermin dari adanya akses dan keterlibatan masyarakat dalam menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah. Desentralisasi merupakan sarana pembagian kekuasaan dari pusat pemerintahan kepada daerah, sehingga menjadi media pengaturan hubungan antar level pemerintahan dalam lingkup suatu negara. Desentralisasi juga merupakan suatu konsep yang dianggap mampu mengatasi permasalahan pelayanan publik di berbagai sektor.

Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, dikenal adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah, dalam berbagai aspek perbuatan. *Freies ermessen* merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.³

Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut, adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum.

Kebijakan desentralisasi di bawah naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), diterapkan dengan tujuan utama untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan mensejahterakan rakyat. Adalah jelas bahwa otonomi daerah yang hendak dibangun di negeri ini dimaksudkan untuk memberdayakan pemerintahan daerah dan masyarakatnya sehingga daerah bisa lebih maju secara ekonomi dan politik. Seiring dengan itu, pemerintahan daerah yang demokratis diharapkan bisa diwujudkan. Untuk merealisasikan tujuan otonomi daerah tersebut, diperlukan instrumen hukum yang berperan penting mendukung keberhasilannya. Sebagai Negara yang mendasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Ronny A. Maramis, SH, MH; Dr. Donna O. Setiabudhi, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 1023208068

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 187-188.

berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan Negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundungundangnya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, merupakan sub-sistem dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang secara konseptual menganut dan mengimplementasikan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*). Istilah negara hukum tidak ditemukan dalam naskah asli UUD 1945 yang menjadi hukum dasar pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamirkan pada 17 Agustus 1945, namun hanya ditemukan dalam Penjelasan UUD 1945, yaitu istilah *rechtsstaat* yang dilawankan dengan istilah *machtsstaat*. Setelah perubahan ketiga UUD 1945 pada tanggal 9 Nopember 2001, dalam Pasal 1 (3) secara tegas disebutkan bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum".⁴

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 semakin menegaskan tentang otonomi daerah di mana daerah telah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintahan yang menurut undang-undang ini disebut kewenangan kongkuren. Namun demikian di sisi lain penggunaan asas kebebasan yang berlebihan dapat mengantarkan pemerintah daerah terjebak pada suatu sikap yang kontra produktif atau negatif, yang pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum berupa peraturan hukum daerah yang cacat hukum. Peraturan hukum daerah itu dapat berupa keputusan pemerintah daerah maupun peraturan daerah. Dengan demikian eksistensi asas kebebasan bertindak dalam sistem pemerintahan daerah bersifat dilematik, yakni di satu sisi dapat bersifat positif untuk mengantisipasi kevakuman peraturan hukum

daerah, di sisi lain dapat bersifat negatif yakni menghasilkan produk hukum yang cacat hukum. Untuk itu masalah kewenangan daerah dalam pembuatan produk hukum daerah menjadi aspek yang penting karena peraturan daerah merupakan jiwa dari pelaksanaan otonomi daerah.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana urgensi konsep Negara hukum dan asas-asas umum perundang-undangan yang baik dalam pembentukan Peraturan Hukum Daerah ?
2. Bagaimanakah pembentukan Peraturan Daerah dan upaya ideal pembentukan peraturan daerah yang baik ?

C. METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan menganalisis suatu permasalahan hukum dari peraturan perundang-undangan, literatur-literatur dan bahan referensi lainnya yang berhubungan dengan fokus penelitian ini, yaitu Peraturan Daerah Sebagai Landasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dalam penelitian ini bahan pustaka merupakan data dasar penelitian yang digolongkan sebagai data sekunder berupa bahan-bahan hukum yang terkait dengan pemerintahan daerah dan peraturan daerah seperti undang-undang nomor 23 tahun 2014, undang-undang nomor 12 tahun 2011 teori-teori perundang-undangan dalam buku serta literatur-literatur lain sebagai penunjang. Tahapan analisis hasil penelitian disesuaikan dengan tahapan analisis penelitian hukum normatif.

PEMBAHASAN

A. Konsep Negara Hukum Dan Asas-Asas Umum Perundang-Undangan Yang Baik Dalam Pembentukan Peraturan Hukum Daerah

1. Urgensi Konsep Negara Hukum

Secara umum apabila dilihat prinsip negara hukum akan dirujuk kepada dua konsep negara hukum yaitu *The Rule of Law* yang dikemukakan oleh A.V. Dicey dan *Rechstaat* yang

⁴Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 20.

dikemukakan oleh Julius Stahl. Berdasarkan hal tersebut maka prinsip negara hukum sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk pemerintahan daerah. Dalam prinsip negara hukum pemerintahan di daerah harus berlandaskan hukum dan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah. Peraturan daerah yang dibuat harus berdasarkan kemauan dan kedaulatan masyarakat yang ada di daerah dan disesuaikan dengan kondisi suatu masyarakat.⁵ Studi tentang demokrasi sebagai sistem politik tidak dapat dilepaskan dari studi tentang hukum sebab antara keduanya dapat diibaratkan dua sisi dari sekeping mata uang. Hal senada juga berlaku dalam konsep negara hukum dan demokrasi. Negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional atau *constitutional state* yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi.⁶ Dalam konteks yang sama gagasan negara demokrasi atau kedaulatan rakyat disebut pula dengan *constitutional democracy* yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum.⁷ Dengan demikian maka sebuah negara demokrasi harus tumbuh dan berkembang sesuai dengan garis haluan kaidah hukum yang terdapat dalam negara hukum. Dengan perkataan lain tarian demokrasi harus sejalan dengan irama yang dilantunkan negara hukum.

Menurut Bagir Manan, untuk melaksanakan prinsip negara berdasarkan hukum harus memenuhi syarat tegaknya tatanan kerakyatan atau demokrasi, karena negara berdasarkan atas hukum tidak mungkin tumbuh berkembang dalam tatanan kediktatoran, merendahkan hukum dan melecehkan hukum merupakan bawaan kediktatoran, tidak ada paham kediktatoran yang menghormati hukum, yang ada dalam kediktatoran adalah kesewenang-wenangan, walaupun ada hukum semata-mata dilakukan untuk mempertahankan kepentingan

rezim kediktatoran tersebut.⁸ Dalam hal tersebut rakyat semata-mata menjadi obyek hukum dan bukan subyek hukum, karena itu setiap upaya untuk mewujudkan tatanan negara berdasarkan hukum tanpa diikuti dengan usaha mewujudkan tatanan kerakyatan atau demokrasi akan sia-sia.⁹

Di sisi lain demokrasi juga dapat berkembang menjadi demokrasi *overbodig* yaitu mengepakai sayap kebebasan tanpa keteraturan dan kepastian, alhasil negara tersebut kacau. Negara demokrasi yang seperti ini bukanlah demokrasi ideal. Demokrasi ideal merupakan demokrasi teratur berdasarkan tatanan hukum. Karena itu, antara ide demokrasi dan negara hukum (nomokrasi) dipandang harus bersifat sejalan dan seiring, baru suatu negara itu dapat disebut sebagai negara demokrasi dan sekaligus sebagai negara hukum.¹⁰ Demokrasi dan negara hukum tidak dapat dipisahkan, oleh karena itu kualitas demokrasi suatu negara akan menentukan kualitas hukum negara tersebut, begitu pula sebaliknya. Menurut Julius Stahl konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu :¹¹

- a) Perlindungan hak asasi manusia.
- b) Pembagian kekuasaan.
- c) Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
- d) Peradilan tata usaha negara.

Berdasarkan tradisi *Anglo Saxon* yang berkembang di Inggris, negara hukum dikembangkan oleh kepeloporan A.V. Dicey yang memprakarsai istilah *The Rule of Law*, yang menguraikan adanya ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *The Rule of Law* itu yaitu :¹²

- a) *Supremacy of Law*.
- b) *Equality before the law*.
- c) *Due process of law*.

Terdapat perbedaan dalam pandangan Dicey dengan Julius Stahl, di mana dalam konsepsi

⁵C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, dialihbahasakan oleh SPA Teamwork, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern : Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Nusa Media, Bandung, 2008, hlm.17.

⁶Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm.11.

⁷*Ibid*.

⁸Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 125-126.

⁹*Ibid*

¹⁰Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 147

¹¹*Ibid*, hlm.304.

¹²*Ibid*

Dicey tidak terdapat peradilan administrasi negara. Hal ini dikarenakan menurut pandangan Dicey dalam suatu negara hukum adanya persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) dimaksudkan bahwa semua warga negara sama kedudukannya di hadapan hukum, Hal ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat pemerintahan negara maupun warganegara biasa, berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama. *The rule of law* dalam pengertian ini bahwa para pejabat negara tidak bebas dari kewajiban untuk mentaati hukum yang mengatur warganegara biasa atau dari yurisdiksi peradilan biasa. Dengan demikian tidak dikenal peradilan administrasi negara dalam sistem *Anglo Saxon* yang menggunakan *the rule of law*.

Terlepas dari perbedaan tersebut, kedua prinsip negara hukum baik yang berasal dari Eropa Kontinental maupun *Anglo Saxon* keduanya sama-sama menekankan pentingnya hukum dalam kehidupan bernegara sehingga hukum diletakkan di tempat yang tertinggi. Untuk menentukan apakah suatu negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum biasanya digunakan dua macam asas, yakni : asas legalitas serta asas perlindungan atas kebebasan setiap orang dan atas hak-hak asasi manusia.¹³

Asas legalitas merupakan unsur utama daripada suatu negara hukum. Semua tindakan negara harus berdasarkan dan bersumber pada undang-undang. Penguasa tidak boleh keluar dari rel-rel dan batas-batas yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Batas kekuasaan negara ditetapkan dalam undang-undang. Akan tetapi untuk dinamakan negara hukum tidak cukup bahwa suatu negara hanya semata-mata bertindak dalam garis-garis kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang. Sudah barang tentu bahwa dalam negara hukum setiap orang yang merasa hak-hak pribadinya dilanggar, diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mencari keadilan dengan mengajukan perkaranya itu di hadapan pengadilan.

Asas perlindungan dalam negara hukum nampak antara lain dalam "*Declaration of*

Independence", bahwa orang yang hidup di dunia ini sebenarnya telah diciptakan merdeka oleh Tuhan, dengan dikaruniai beberapa hak yang tidak dapat dirampas atau dimusnahkan. Hak-hak tersebut yang sudah ada sejak orang dilahirkan, perlu mendapat perlindungan secara tegas dalam negara hukum modern. Peradilan tidak semata-mata melindungi hak asasi perseorangan, melainkan fungsi hukum adalah untuk mengayomi masyarakat sebagai totalitas, agar supaya cita-cita luhur bangsa tercapai dan terpelihara. Peradilan mempunyai maksud membina, tidak semata-mata menyelesaikan perkara. Hakim harus mengadili menurut hukum dan menjalankan dengan kesadaran akan kedudukan, fungsi dan sifat hukum. Dengan kesadaran bahwa tugas hakim dengan bertanggungjawab kepada diri sendiri dan kepada Nusa dan Bangsa, turut serta membangun dan menegakkan masyarakat adil dan makmur yang berkepribadian Pancasila.

Mengenai asas perlindungan, dalam UUD 1945 ada ketentuan yang menjamin hak-hak asasi manusia. Ketentuan tersebut antara lain :

- Kemerdekaan berserikat dan berkumpul (Pasal 28);
- Kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (Pasal 28);
- Hak bekerja dan hidup (Pasal 27 ayat (2));
- Kemerdekaan agama (Pasal 29 ayat (2));
- Hak untuk ikut mempertahankan Negara (Pasal 30).

Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan dari pada negara hukum.

Dengan demikian implementasi konsep negara hukum dapat dilihat dari dua aspek utama ciri-ciri negara hukum yaitu asas legalitas serta asas perlindungan kebebasan setiap orang dan hak-hak asasi manusia. Implementasi asas-asas tersebut ditinjau dari teknis dan mekanisme pembentukan peraturan hukum daerah yang secara terperinci terdiri atas dasar-dasar pembentukan, kaedah-kaedah hukum, dan materi muatan yang diatur.

Landasan yuridis peraturan hukum daerah berupa Peraturan Daerah memuat landasan yuridis formil dan landasan yuridis materiil. Landasan yuridis formil menyangkut

¹³Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT.Ichtiar, Jakarta, 1963, hlm.310.

kewenangan membuat produk hukum seperti Undang-Undang Nomor x tahun y tentang Pembuatan Daerah Kabupaten/Kota A, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagai Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, serta peraturan perundangan lainnya yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuk Peraturan Daerah. Tentang kelembagaan Peraturan Daerah yang diatur lebih lanjut dari ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Pengelolaan Keuangan Daerah yang diatur lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999, serta peraturan perundang-undangan lainnya. Pembukaan Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah terdiri atas jabatan pembentuk keputusan dan instruksi, konsiderans, dasar hukum, memutuskan dan menetapkan. Sedangkan pembukaan Instruksi Kepala Daerah kata memutuskan diganti dengan kata menginstruksikan.

Batang tubuh Peraturan Daerah terdiri atas ketentuan umum, materi yang diatur, ketentuan penyidikan, ketentuan pidana, ketentuan peralihan dan ketentuan penutup. Tidak semua Peraturan Daerah memuat ketentuan penyidikan, ketentuan pidana dan ketentuan peralihan. Perumusan bagian batang tubuh Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang sifatnya mengatur (*regelling*) ada yang dirumuskan dengan sistem pengelompokkan dan ada pula yang tidak dikelompokkan. Perumusan batang tubuh peraturan daerah dengan sistem pengelompokkan dilakukan dengan urutan penggunaan kelompok bab dengan pasal-pasal tanpa bagian dan paragraph, bab dengan bagian dan pasal-pasal tanpa paragraph, bab dengan bagian dan paragraph yang terdiri dari pasal-pasal. Sedangkan peraturan hukum daerah yang tidak dikelompokkan hanya terdiri atas ketentuan pasal-pasal saja. Sedangkan Keputusan Kepala Daerah yang sifatnya penetapan (*beschikking*) dan Instruksi Kepala Daerah dirumuskan dalam diktum-diktum.

Pada ketentuan umum Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang sifatnya

mengatur umumnya mengenai batasan pengertian umum, dan singkatan atau akronim yang digunakan dalam produk hukum, hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya. Sedangkan pada jenis Keputusan Kepala Daerah yang sifatnya penetapan (*beschikking*) dan Instruksi Kepala Daerah tidak memerlukan ketentuan umum. Ketentuan umum ditempatkan pada Bab I atau Pasal 1.

Rumusan ketentuan Bab I atau Pasal I memuat batasan pengertian umum tentang, *pertama* wilayah berlakunya peraturan hukum daerah, (kecuali Keputusan Kepala Daerah yang sifatnya penetapan (*beschikking*) dan Keputusan Kepala Daerah) seperti, Daerah dan Desa; *kedua* Lembaga/Perangkat Daerah, seperti Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, DPRD; *ketiga* Pejabat Pembentuk Peraturan, seperti Bupati, Kepala Desa yang diikuti nama Wilayah Kekuasaan; *keempat* hal-hal yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal selanjutnya.

2. Urgensi Asas-Asas Umum Perundang-undangan Yang Baik

Asas-asas tersebut oleh para ahli dikumpulkan dan disistematisir, seperti dalam buku LC. van der Vlies, *het wetsbegrip-en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 1984 dan dalam bukunya yang kemudian *Handboek wet geving*, 1987 dan telah dicetak ulang tahun 1991.¹⁴

Sebagai asas-asas umum perundang-undangan yang baik adalah :

- 1) Asas tujuan yang jelas;
- 2) Asas lembaga yang tepat;
- 3) Asas perlunya pengaturan;
- 4) Asas bahwa perundang-undangan dapat dilaksanakan;
- 5) Asas konsensus;
- 6) Asas kejelasan terminologi dan sistematika);
- 7) Asas bahwa perundang-undangan mudah dikenali);
- 8) Asas persamaan);
- 9) Asas kepastian hukum);
- 10) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual);

¹⁴*Ibid.*, hlm. 322.

- 11) Asas harus menghormati harapan yang wajar).¹⁵

Sistem pembagian kekuasaan di Indonesia yang digariskan UUD 1945 (khususnya Pasal 5 ayat (1) UUD 1945) yang diarahkan pada asas-asas perundang-undangan yang baik hendaknya lebih ditingkatkan. Lebih-lebih lagi sistem UUD 1945 yang mempercayakan berbagai aspek kehidupan bernegara kepada pengaturan oleh undang-undang telah menempatkan undang-undang pada posisi yang sangat strategis dalam Negara Hukum Republik Indonesia. Apakah hukum kita akan menjadi hukum represif ataukah hukum otonom ataukah hukum responsif akan sangat tergantung pada politik perundang-undangan yang dianut.¹⁶

Pada prinsipnya Van der Vlies membagi asas-asas perundang-undangan yang baik tersebut kedalam dua kelompok besar yaitu asas-asas formal dan asas-asas material. Tentang adanya asas formal yang berhubungan dengan "bagaimana" (*het'hoe*) suatu peraturan dan asas material yang berhubungan dengan "apanya" (*het'wat*) suatu peraturan.¹⁷ Apabila mengikuti pengelompokan asas-asas tersebut, maka asas-asas formal lebih mengarah pada teknik penyusunan yang meliputi bentuk dan susunan, prosedur pembentukan dan wewenang membentuk peraturan hukum. Sedangkan asas-asas material lebih mengarah pada materi-materi yang harus diatur dalam suatu peraturan hukum.

Asas-asas formal meliputi asas tujuan yang jelas; asas organ/lembaga yang tepat; asas perlunya pengaturan; asas dapat dilaksanakan; asas konsensus, sedangkan asas-asas material meliputi asas tentang terminologi dan sistematika yang benar; asas tentang dapat dilunasi; asas perlakuan yang sama dalam hukum; asas kepastian hukum; asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.¹⁸ Masing-masing asas tersebut memiliki fungsi dan tujuan yang berbeda-beda. Dengan demikian dapat diketahui bahwa untuk mewujudkan peraturan hukum daerah yang baik, Pemerintah Daerah senantiasa wajib

mengakses asas-asas umum perundang-undangan yang baik kedalam peraturan hukum daerah. Di samping itu implementasi asas-asas umum perundang-undangan yang baik, meliputi prosedur, mekanisme pembahasan, penetapan dan pengundangan atas suatu RAPERDA sampai menjadi Peraturan Daerah.

Implementasi asas tujuan yang jelas nampak dari peranan dari produk hukum dan dasar-dasar pertimbangan perlunya pengaturan tentang suatu hal tertentu dalam peraturan hukum daerah. Di dalam setiap peraturan hukum daerah seharusnya memiliki nama, dasar-dasar pertimbangan, dan materi muatan. Dasar-dasar perlunya pembentukan peraturan hukum daerah dimuat dalam konsideran menimbang. Di dalam konsideran menimbang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dari alasan-alasan pembuatan peraturan hukum daerah. Dasar-dasar perlunya pengaturan memuat landasan sosiologis, fisiologis, politis, ekonomis dan landasan yuridis. Landasan yuridis memuat dasar hukum pembuat peraturan hukum daerah. Landasan yuridis dalam setiap peraturan hukum daerah memuat landasan yuridis formil yaitu kewenangan membuat peraturan hukum daerah berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Pembentukan daerah dan landasan yuridis materiil sifatnya tergantung dengan jenis peraturan hukum daerah.

B. Proses Pembentukan Peraturan Daerah dan Pembentukan Peraturan Daerah Yang Baik

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 136 UU No. 23 Tahun 2014, bahwa Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Tahapan perencanaan pembentukan perda dimulai dengan Program Legislasi Daerah yang bertujuan mendesain Perda secara terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Program pembangunan peraturan perundang-undangan daerah perlu menjadi prioritas karena perubahan terhadap undang-undang tentang pemerintahan daerah dan berbagai peraturan perundangan lainnya serta dinamika masyarakat dan pembangunan daerah

¹⁵*Ibid.*, hlm. 330-331.

¹⁶*Ibid.*, hlm. 8.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 335.

¹⁸*Ibid.*, hlm. 336-340.

menuntut pula adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya.

Pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif menjadi titik penting untuk menjelaskan legislasi dalam pemerintahan presidential. Dengan adanya pemisahan tersebut, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui RUU pun sendiri pula.¹⁹ Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

Secara normatif, dalam Pasal 1 angka 10 UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan, bahwa Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Berdasarkan pengertian tersebut, maka perencanaan merupakan tahap paling awal yang harus dilakukan dalam tiap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk juga perda. Prolegda terkait dengan Badan Legislasi Daerah (Balegda). Hal ini dikarenakan, Balegda dalam Pasal 53 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertugas :

1. Menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
2. Koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan pemerintah daerah;
3. Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
4. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi

sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;

5. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah;
6. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
7. Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
8. Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

Dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan istilah perencanaan tersebut diperkenalkan dengan istilah Program Legislasi (Proleg). Berdasarkan Pasal 15 UU No. 12 Tahun 2011, Proleg terdiri dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Prolegda.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Untuk menentukan apakah suatu negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum biasanya digunakan dua macam asas, yakni : asas legalitas serta asas perlindungan atas kebebasan setiap orang dan atas hak-hak asasi manusia. Dalam pembentukan peraturan hukum daerah harus didasarkan atas asas legalitas antara lain : kewenangan, kesesuaian bentuk dan jenis peraturan hukum yang akan diatur, mengikuti cara tertentu, keharusan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Landasan hukum sebagai dasar penyusunan suatu peraturan hukum daerah meliputi aspek-aspek antara lain : sosiologis, fisiologis, politis, dan yuridis. Asas perlindungan atas kebebasan seseorang

¹⁹Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hal 82.

dan atau hak-hak asasi manusia terkait erat dengan materi yang diatur dalam suatu produk peraturan hukum daerah. Implementasi asas perlindungan, nampak pada ketentuan peraturan hukum daerah yang diatur secara terbatas dan memiliki ciri perlindungan hak kolektif warga masyarakat secara umum serta diseimbangkan dengan hak dan kewajiban individual.

Untuk mewujudkan peraturan hukum daerah yang baik, Pemerintah Daerah senantiasa wajib mengakses asas-asas umum perundang-undangan yang baik ke dalam peraturan hukum daerah. Di samping itu implementasi asas-asas umum perundang-undangan yang baik, meliputi prosedur, mekanisme pembahasan, penetapan dan pengundangan atas suatu RAPERDA sampai menjadi Peraturan Daerah.

2. Sebagai produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka Peraturan Daerah itu - seperti halnya Undang-undang - dapat disebut sebagai produk legislatif, sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi atau produk regulatif. Secara umum pembentukan perda yang baik harus dilandasi dengan kajian yang memadai terhadap hal-hal yang berhubungan dengan urgensi dan tujuan pengaturan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, jangkauan serta arah pengaturan. Di samping itu walaupun di dalam UU No. 12 Tahun 2011 tidak menyebutkan tentang perlunya suatu naskah akademik, namun dalam praktik penyusunan suatu perda saat ini hal tersebut selalu menjadi permasalahan dan bahkan dijadikan suatu syarat yang harus dipenuhi dalam pengajuan Ranperda. Penyusunan suatu naskah akademik dapat membantu para pihak yang memerlukan, terutama bagi perancang perda, namun demikian seharusnya hal tersebut dilakukan sebelum draft awal Ranperda-nya dirumuskan dan bukan sesudahnya. Hal yang sangat penting pula adalah partisipasi masyarakat dalam penyusunan perda yang merupakan hak

masyarakat yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan.

B. Saran

1. Dengan dasar pemikiran Indonesia adalah negara kesatuan (*unitary state*), dinilai rasional apabila Pemerintahan Pusat sebagai pemerintahan atasan diberi kewenangan untuk mengendalikan sistem hukum di lingkungan pemerintahan daerah. Akan tetapi, tidaklah rasional apabila Pemerintah Pusat dianggap tidak berwenang melakukan tindakan untuk mengatur dan mengendalikan pembentukan Peraturan Daerah yang tidak sejalan dengan maksud diadakannya mekanisme pembentukan Peraturan Daerah itu sendiri oleh pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Sepanjang untuk kepentingan nasional yang objektif, Pemerintah Pusat dapat melakukan kontrol dan pembinaan kepada unit-unit pemerintahan daerah. Atas dasar pemikiran yang demikian itulah maka Pemerintah Pusat diberi kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah dengan Peraturan Presiden.
2. Ke depan, sebaiknya pengawasan yang dilakukan Pemerintah berupa pengawasan preventif dengan ruang lingkup yang terbatas, sedangkan pengawasan represif harus dilakukan oleh lembaga yudisial. Dan sebaiknya pengujian peraturan perundang-undangan disatukan di bawah Mahkamah Konstitusi agar Mahkamah Agung berkonsentrasi dengan penanganan perkara supaya lebih efektif penanganannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly., *Perihal Undang-Undang*, kerjasama Konstitusi Press dengan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006.
- _____, *Pengantar Ilmu hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- _____, *Hukum Acara Pengujian Undang-Uudang*, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- _____, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, Jakarta, 2010.
- Astawa, I Gde Pantja dan Na'a, Suprin., *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta, 2006.
- Ekatjahjana, Widodo., *Pembentukan Peraturan Perundan-Undangungan Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008.
- Gadjong, Agussalim Andi., *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007.
- Gaffar, Syaukani. Afan dan RasyidRyaas., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002
- Hamidi, Jazim., *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah Menggagas Peraturan Daerah Yang Responsif dan Berkesimbangan*, PrestasiPustaka Publisher, Jakarta, 2011.
- Hendratno, Essie Toet., *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009.
- Huda, Ni'matul., *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Isra, Saldi., *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008.
- Kelsen, Hans., *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung, 2008.
- Marbun, Ridwan *Peradilan Adminastrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- MarianaDede dan Paskarina, Caroline., *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 20081.
- MarzukiLaica., "Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Konstitusi*, Volume 4 Nomor 1 Maret 2007, Hlm. 14.
- Marzuki, Peter Mahmud., *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.
- Muljadi, Arief., *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara KesatuanRI*, Prestasi Pustaka Publishiong, Jakarta, 2005.
- Murhaini, Suriansyah., *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, LaksBang Justitia, Surabaya, 2009.
- Pusat Bahasa Cetakan Ketiga Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ull Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 99.
- Rosidin, Utang., *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, CV. Pustaka Setia, Bandung, 2010.
- Sarundajang Sinyo Harry, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Kasta Hasta Pustaka, Jakarta, 2011.
- Siong, Gouw Giok., *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Keng Po, Jakarta, 1955,
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri., *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006
- Sunarno, Siswanto., *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Strong, C.F., *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, dialihbahasakan oleh SPA Teamwork, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern : Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Nusa Media, Bandung, 2008.
- Usman, "Urgensi Program Legislasi Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan Daerah Dan Prospek Pengaturannya".
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.