

HAKIKAT DAN FUNGSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI BATU UJI KRITIS TERHADAP GAGASAN PEMBENTUKAN PERDA YANG BAIK

Jalaluddin*¹

Abstract

In the concept of legal state (formal or material), the legislation such as local regulations has value that organize how people should behave. That rule should be appropriate with the fact and function of the legal rules which organize their live as the reflection of the people will and accordance with the requirements of justice and legal certainty. In that position, the fact and function of the legal rule will always be critical test-justification in making some good legislation. An academic text for the plan of legislation become the instrument to ensure that the legislation that formed is accordance with the people wish as the fact and function of legal rules.

Keywords: fact and function of Legislation, critical test-justification, academic text, the plan of the legislation-the good legislation.

I. PENDAHULUAN

Topik mengenai hakikat dan fungsi peraturan perundang-undangan dalam konsep negara hukum menjadi menarik dan akan selalu menarik dilakukan pengkajian ketika dihubungkan dengan gagasan pembentukan peraturan perundang-undangan (Perda) yang baik karena beberapa alasan:

Pertama; Salah satu unsur negara hukum adalah setiap tindakan pemerintah/pemerintahan harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Negara diselenggarakan tidak atas kemauan semata sang penguasa, tetapi negara diperintah berdasarkan hukum yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya serta penguasa tunduk pada hukum tersebut². Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen dikatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (Machtsstaat). Selanjutnya, dalam perjalanannya sekian puluh tahun kemudian konsep tersebut lebih dipertegas melalui amandemen keempat

¹ Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Tadulako.

² Satjipto Rahardjo, Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

UUD 1945 dan dimasukkan kedalam batang tubuh konstitusi yaitu Bab I tentang “Bentuk dan Kedaulatan”. Dalam Pasal 1 ayat (3) ditulis “ Negara Indonesia adalah negara hukum. Amandemen keempat tersebut dapat dibaca sebagai keinginan bangsa Indonesia untuk lebih mempertegas identitas negaranya sebagai suatu negara hukum dan meninggalkan tipe negara yang memerintah berdasarkan kemauan sang penguasa.

Kedua; Jika dikaitkan dengan tipe negara kesejahteraan modern yang dianut oleh UUD 1945, dimana pemerintah diberi kewenangan yang sangat luas untuk ikut serta aktif campur tangan dalam segala bidang sosial budaya dan ekonomi. Dengan kewenangan pemerintah yang begitu luas tersebut, jika tidak dipagari dengan aturan-aturan hukum yang baik dan adil, serta pengawasan penggunaan kewenangan yang ketat dapat menimbulkan kesewenang-wenangan dari pemerintah. Dalam konteks demikian Pembentukan peraturan perundang-undangan akan menjadi suatu keniscayaan.

Ketiga; Secara umum tujuan pembentukan perundang-undangan adalah mengatur dan menata kehidupan dalam suatu negara supaya masyarakat yang diatur oleh hukum itu memperoleh kepastian, kemanfaatan dan keadilan didalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Oleh karena itu, salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara hukum adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat³.

Persoalan yang kita hadapi sekarang ini adalah bagaimana kita dapat membuat peraturan perundang-perundangan termasuk Perda yang mencerminkan kehendak rakyat, kebutuhan rasa keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Hal ini akan tergantung sejauh mana kita dapat menerapkan dan /atau menanamkan hakikat dan fungsi peraturan perundangan kedalam pembentukan peraturan perundang-undangan-Perda

II. PEMBAHASAN

A. Hakikat dan Fungsi Peraturan Perundang-undangan-Perda

³ Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya (dikembangkan dari Perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, SH.), Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Membicarakan tentang peraturan perundang-undangan adalah persoalan hukum tertulis. Para pemikir sosiologis tentang hukum menganggap bahwa hukum tertulis itu banyak mengandung kelemahan-kelemahan terutama dalam hal mengikuti perkembangan zaman. Selain itu hukum tertulis hanya mengejar kepastian dan mengabaikan rasa keadilan masyarakat yang tumbuh seiring dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Berbeda dengan pemikiran sosiologis tersebut diatas, hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) mempunyai kelebihan dengan hukum yang tidak tertulis, karena selain perubahan/prilaku yang diharapkan dapat direncanakan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. juga perubahan/prilaku yang diharapkan dimaksud dapat di lakukan dalam waktu yang cepat. Namun demikian, kehadiran hukum (peraturan perundang-undangan) tidak boleh/harus selaras dengan hakikat hukum sebagaimana dikemukakan oleh para pemikir tentang hukum antara lain:

1. Socrates⁴ berpendapat bahwa hakikat hukum (Peraturan Perundang-undangan adalah keadilan. Hukum berfungsi melayani kebutuhan keadilan dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada suatu aturan hidup yang sesuai dengan cita-cita hidup bersama, yaitu keadilan. Sejalan dengan pendapat socrates, Plato mencanangkan suatu tatanan di mana hanya kepentingan umum yang diutamakan, yakni partisipasi semua orang dalam gagasan keadilan akan dicapai secara sempurna.
2. Plato⁵ berpendapat bahwa hukum itu ada karena adanya suatu perjanjian atau kontrak. Perjanjian ini terjadi semata-mata karena manusia itu adalah makhluk sosial, sehingga selalu ada keinginan untuk hidup bermasyarakat. Hukum dan negara bertujuan untuk ketertiban dan keamanan. Dengan demikian hakekat hukum menurut mereka dapat dikatakan adalah untuk ketertiban dan keamanan.

⁴ Socrates, dalam J.J. Von Schmid, Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum, PT. Pembangunan Jakarta, 1958. hlm. 9

⁵ *Ibid.*, hlm. 15.

3. Rousseau⁶ tokoh yang menentang teori kedaulatan rakyat berpendapat bahwa hakekat undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Rousseau memulai penjelasannya dengan mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari para warganegaranya, dalam pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Dalam hal ini, pembentukan undang-undang adalah menjadi hak rakyat sendiri untuk membentuknya, sehingga undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat.
4. Cicero⁷ berpendapat bahwa hakekat hukum merupakan keharusan rasio manusia. Rasio manusia dimaksudkan adalah rasio ilahi. Jadi hukum merupakan keharusan kehendak ilahi bagi manusia agar bisa hidup aman damai sebagai manusia.
5. Thomas Hobes⁸, tanpa hukum manusia yang satu akan menjadi serigala bagi manusia yang lain (*homo homini lupus*). Dalam kondisi alamiah, manusia adalah serigala bagi yang lain (keadaan disorder). Tidak ada konsep adil atau tidak adil. Jika ingin adanya keadilan, harus ada peraturan yang mengatur. Untuk itulah diperlukan negara. Disinilah asal mulanya ide tentang hukum dan negara sebagai penjaga keamanan.

Beranjak dari pendapat tersebut di atas, dalam kaitannya dengan hukum tertulis (peraturan perundang-undangan), maka harus dipahami pula bahwa hakikat hukum adalah juga merupakan hakikat peraturan perundang-undangan. Sangat disadari bahwa Hukum tidak identik dengan Peraturan perundang-undangan, karena disamping peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis ditemukan juga hukum yang tidak tertulis yang berlaku dalam masyarakat. Banyak pihak (terutama para ahli yang berpikiran sosiologis dan historis) menganggap bahwa hukum tidak tertulis ini yang sesungguhnya pencerminan nilai-nilai yang hidup dalam

⁶ *Ibid.*, hlm. 177.

⁷ *Ibid.*, hlm. 46.

⁸ *Ibid.*, hlm. 136.

masyarakat karena berkembang seiring dengan perkembangan masyarakatnya.

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis yang cenderung kearah positivisme, dibuat secara sadar oleh lembaga yang memiliki otoritas untuk itu. Dalam perjalanan keberlakuannya, hukum yang tertulis tidak berjalan searah dengan nilai yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat, atau tidak mampu mengikuti perkembangan masyarakat. Kelemahan-kelemahan hukum tertulis yang demikian, oleh para pemerhati hukum dibidang perundang-undangan mengarahkan pikirannya pada segi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut Philipus M. Hadjon⁹ pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik¹⁰ (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*). Asas-asas yang melandasi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang dapat mewujudkan hakikat perundang-perundangan dikemukakan oleh beberapa ahli antara lain:

1. Attamimi¹¹, berpendapat bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut terdiri atas, cita hukum Indonesia, Asas Negara berdasar atas hukum, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi dan asas-asas lainnya.
2. Van der Vlies¹² membedakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan atas asas formal dan asas materil. Asas-asas yang formal meliputi:
 1. Asas tujuan yang jelas (*beginselen van duidelijke doelstelling*)
 2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginselen van het juiste organ*)
 3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginselen*)

⁹ Philipus M. Hadjon, Dalam Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, gagasan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan berkelanjutan, Rajawali Press, 2009, hlm. 14.

¹⁰ A. Hamid Attamimi, menggunakan Asas-asas Pembentukan peraturan (*algemen beginselen van behoorlijke wetgeving*) Peranan keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi Universitas Indonesia, 1990, hlm. 303.

¹¹ *Ibid*, hlm. 306.

¹² *Ibid*, hlm 330-331.

- 4 Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginselen van uitvoerbaarheid*)
- 5 Asas konsensus (*het beginselen van de consensus*)

Asas-asas yang materil meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginselen van duidelijeterminologie en duidelijke systematiek*)
 2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginselen van dekenbaarheid*)
 3. Asas kepastian hukum (*het rechts zekerheidsbeginselen*)
 4. Asas pelaksanaan hukum
 5. asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*) sesuai keadaan individu (*het beginselen van individuele rechtsbedeling*)
3. Burkhard Kremes¹³, menemukan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi:
1. Susunan peraturan (*Form der regelung*)
 2. Metode pembentukan peraturan (*Metode der ausarbeitung der regelung*);
 3. Bentuk dan isi peraturan (*Inhalt der regelung*);
 4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verforen der Ausarbeitung der regelung*).

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan

Pasal 6: Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

¹³. H.A.Muin Fahmal, Peran asas-asas Umum Pemerintahan yang layak Dalam mewujudkan Pemerintahan yang bersih, Total Media Cet. ke 2, 2008, hlm. 62-63.

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan /atau
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah di sebutkan diatas, jika terakomodasi secara baik dan utuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan perundang-undangan dimaksud mengandung 3(tiga) aspek filosofi, aspek sosial dan aspek yuridis. maka peraturan perundang-undangan dimaksud akan mewujudkan hakikat hukum (perundang-undangan) dan tidak akan bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Untuk mewujudkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik Seidmenn¹⁴ mengajukan cara penyusunan Undang-undang (Perda) yang baik dengan menggunakan kategori R.O.C.C.I.P.I. (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process dan Ideology*).

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang tertulis yang diberi bentuk sejak awal diharapkan bahwa dalam pelaksanaannya akan memberikan kepastian hukum. Disadari bahwa suatu hukum tertulis mengandung banyak kelemahan, tetapi juga memiliki kelebihan dibanding dengan hukum yang tidak tertulis. Peranan peraturan perundang-undangan semakin penting sebagai tuntutan asas legalitas sebagai salah satu ciri negara hukum. Dalam Negara kesejahteraan modern, tatkala menyusun suatu rencana, peraturan perundang-undangan semakin penting baik sebagai kerangka rencana itu sendiri, maupun sebagai instrument pemandu dalam

¹⁴ Aan Seidmenn *et.all.*, Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang, ELIPS, 2001 hlm. 117.

melaksanakan suatu rencana. Menurut Aan Seidmen¹⁵ bahwa tanpa adanya Undang-undang perubahan yang terjadi itu tidak terjadi sebagaimana diusulkan atau diprediksikan oleh pemerintah, tetapi terjadi secara tidak sengaja dan hanya bersifat intuisi saja.

Bagir Manan¹⁶ mengemukakan tentang Fungsi peraturan perundang undangan yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal

a. Fungsi Internal.

Fungsi ini lebih berkaitan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan dimaksud dalam sistem hukum. Secara internal peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi penciptaan hukum (*rechts chepping*)
2. Fungsi Pembaharuan hukum
3. Fungsi Integrasi
4. Fungsi Kepastian hukum

b. Fungsi Eksternal

1. Fungsi Perubahan
2. Fungsi Stabilitas
3. Fungsi Kemudahan

Fungsi peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan tersebut di atas, menggambarkan /berkaitan dengan organ yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan, hukum itu sudah direncanakan, dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan, menegaskan lingkungan kuasa berlakunya suatu aturan hukum (perundang-undangan), berfungsi sebagai instrumen, baik sebagai instrumen kontrol maupun sebagai instrumen perubahan (rekayasa) masyarakat.

Aan Seidmen. melihat fungsi undang-undang sebagai sistem hukum dan pengaruhnya terhadap pola perilaku.. Menurut Seidmen¹⁷, Fungsi Undang-undang adalah

¹⁵ Seidmenn, *et.all.*, *Op.Cit.*, hlm. 17.

¹⁶ Dalam Hamzah Halim, Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian teoritis & Praktis (Disertasi Manual Konsepsi Teoritis Manuju Artikulasi Empiris), Kencana Preneda Media group, 2009, hlm, 60-65

- a) sebagai pernyataan efektif dari kebijakan .pada aspek ini disebutkan bahwa pada akhirnya Pemerintah hanya akan memiliki suatu pilihan yaitu melaksanakan kebijakan-kebijakannya melalui undang-undang.. Ada dua alasan pemerintah menterjemahkan kebijakannya dalam undang-undang yang diharapkan mampu menjawab berbagai perilaku masyarakat serta berbagai kepentingan yang bukan saja berlaku bagi masyarakat tetapi juga terhadap pemerintah terutama dalam hal legitimasi. Oleh karena itu Undang-undang dibutuhkan untuk memerintah dan tuntutan legitimasi.
- b) hukum sebagai langkah penting bagi Negara dalam upaya perubahan perilaku. Peraturan-peraturan dipersiapkan oleh para penyusun rancangan pola perilaku yang seharusnya dilakukan. Dalam menciptakan suatu lingkungan yang mendukung proses pembangunan maka tugas undang-undang yang paling penting adalah memberi petunjuk atau pengarahannya pada perilaku kearah yang baru atau tujuan yang diharapkan.

Fungsi peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan oleh Seidmenn, menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan berisi kebijakan pemerintah (rencana) yang ingin dicapai, untuk menjawab berbagai kepentingan masyarakat dan terutama sebagai sarana legitimasi bagi pemerintah untuk menjalankan pemerintahan.

Mengacu pada pendapat para ahli tentang fungsi peraturan perundang-undangan, maka pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuat sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (patut) sehingga peraturan perundang-undangan dimaksud dapat memiliki/mengandung secara bersamaan aspek yuridis, aspek sosial dan aspek filosofi.

B. Gagasan Pembentukan Peraturan Daerah yang baik.

¹⁷ Aan Seidmen, *et.all., Loc.Cit.*

Gagasan pembentukan peraturan daerah yang baik jatuh bangun mengikuti pasang surut perjalanan pemerintahan daerah. Sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah yang menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di daerah, kemudian daerah merasa terbebas dari belenggu sentralisasi. Penyelenggaraan otonomi seolah memindahkan kekuasaan dari Pusat ke daerah. akibatnya roh otonomi menjadi terabaikan bahkan hilang. Hasil survey, baik yang dilakukan oleh lembaga Pemerintah maupun LSM, menunjukkan bahwa Kabupaten/Kota berlomba-lomba membuat peraturan daerah, berdasarkan laporan dari Departemen Dalam Negeri telah terbit sekitar 10.000 (sepuluh ribu) peraturan daerah diseluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia¹⁸. Ironisnya dari 10.000 peraturan daerah itu, 700 diantaranya bermasalah dan tidak layak terbit. Sebanyak 206 dari 700 peraturan daerah itu menghambat dunia investasi sisanya bertentangan dengan peraturan di atasnya dan menciptakan tumpang tindih.¹⁹ Berarti selama sekitar tiga tahun kebijakan otonomi daerah dilaksanakan, menurut Depdagri hanya 300 (tiga ratus) perda yang dapat mendukung pelaksanaan otonomi.

Apabila ditinjau lebih jauh, lahirnya perda-perda bermasalah ini disebabkan karena hakikat dan fungsi peraturang perundang-undangan (pencerminan kehendak rakyat) belum dapat diimplementasikan kedalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan pemerintah, LSM bahwa Perda bermasalah disebabkan oleh tiga faktor; (1) Proses pembuatan perda yang tidak melibatkan publik secara luas; (2) Institusi pembuat perda yang kurang siap karena sumber daya manusia tidak memadai; (3) Budaya atau perilaku pejabat daerah yang keliru memahami otonomi daerah.²⁰

Berdasarkan peraturan perundang-undangan kewenangan membentuk Perda berada pada DPRD dan Kepala Daerah yang ditetapkan dengan

¹⁸ Kompas, Edisi 26 Agustus 2003.

¹⁹ Kompas, Depdagri Menilai 700 Perda Tidak Layak, Edisi 14 Agustus 2003.

²⁰ Gofar, Fajrime, Perda Bermasalah atau Perda Di Permasalahkan?. Kompas, Edisi 26 Agustus 2003.

persetujuan bersama. Prosedur dan proses pembuatan Perda atas usulan DPRD diatur lewat tata tertib (tatib) DPRD setempat yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 1 /2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD. Sedang yang berasal dari Pemerintah daerah prosedurnya diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 23 /2001 tentang prosedur penyusunan produk hukum daerah. Implementasi pembentukan Perda berdasarkan prosedur yang ditentukan baik melalui Tata tertib DPRD maupun Keputusan Menteri Dalam Negara keduanya tidak memberi ruang partisipasi yang luas kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses pembentukan Perda²¹.

Ada kesan bahwa pembuatan Perda hanya menjadi kewenangan Pemda dan DPRD belaka. Beberapa prinsip partisipasi publik seperti kewajiban publikasi, dokumentasi yang baik, jaminan prosedur dan forum terbuka bagi masyarakat tidak dijamin sama sekali. Mekanisme kontrol dari masyarakat dalam pembuatan Perda menjadi barang langka. Anggapan itu tidak diimbangi kemampuan pejabat pembuat Perda (Pemda dan DPRD). Akibatnya di beberapa Kabupaten/Kota mengambil jalan pintas melalui transplantasi atas Perda daerah lain yang terbit lebih dahulu. Pada hal Perda yang diterbitkan oleh Pemda lain sudah pasti tidak akan mencerminkan kehendak dan kondisi dari pada rakyat setempat.

Dari sejumlah Perda yang telah dibuat oleh Kabupaten Kota disinyalir bahwa Perda tentang retribusi dan pajak Daerah banyak yang kontra produktif.²² Hampir semua Produk Perda yang mereka buat mencerminkan semangat memungut pajak dan retribusi dari masyarakat yang mempunyai kecenderungan membebani masyarakat, bahkan ditengarai dapat menghambat iklim investasi di Daerah.

Pada hal cara berpikir pejabat publik di daerah seperti tersebut di atas, dapat dibalik dari cara berpikir menjadikan Perda sebagai mesin pencetak (pemungut) uang menjadi sarana membuka ruang dan iklim usaha yang sehat

²¹*Ibid.*

²² Kompas, Semua Dilakukan Demi Mengejar PAD, Edisi 14 Agustus 2003.

bagi investor untuk berinvestasi di daerah yang pada gilirannya nanti dapat melahirkan obyek retribusi dan pajak yang baru yang berkelanjutan bagi daerah sebagai dampak peningkatan pelayanan kepada masyarakat.²³

Departemen Dalam Negeri sepanjang tahun 2009 ini telah membatalkan 122 peraturan daerah. Juru Bicara Departemen Dalam Negeri, Saut Situmorang, mengatakan kebanyakan peraturan daerah itu dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya. "Supaya bisa diterapkan, peraturan daerah harus konsisten dengan peraturan yang lebih tinggi," Sementara selama tujuh tahun terakhir, sudah ada 7.500 peraturan daerah dievaluasi. Dari jumlah itu, sebanyak 3.063 peraturan daerah diminta direvisi atau dibatalkan. Sebanyak 1.064 peraturan telah dibatalkan melalui peraturan menteri dalam negeri. "Sebanyak 1.999 peraturan daerah masih dalam proses pembatalan," ujarnya. Menurut Saut, peraturan daerah juga harus sesuai dengan kepentingan umum. Ia mencontohkan, Departemen Dalam Negeri telah membatalkan satu peraturan daerah di sebuah kabupaten soal pungutan biaya fotokopi atas dokumen tender²⁴.

Akibat dijadikannya Perda sebagai mesin pemungut uang menimbulkan permasalahan dimana Pemerintah Kabupaten dan Kota dalam membuat Perda banyak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana hasil studi Direktur Eksekutif KPPOD P. Agung Pambudhi, mengungkapkan dalam studinya mengenai Perda pajak dan retribusi daerah, pihaknya mengidentifikasi adanya 14 jenis pelanggaran Perda, yang dapat diklasifikasikan dalam tiga tingkatan masalah, *Pertama* masalah prinsip, *Kedua* masalah substansi, dan *Ketiga* masalah teknis atau yuridis.²⁵

Kategori masalah prinsip adalah pelanggaran yang terkait dengan konteks aktivitas perekonomian secara luas, misalnya; pelanggaran terhadap *free internal trade*, menghalangi akses ekonomi masyarakat, kepentingan

²³ Kompas, *Op.Cit.*

²⁴ <http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2009/10/05/brk,20091005-200952,id.html>.

²⁵ Pambudhi, P. Agung, Ribuan Perda Baru yang Bikin Pusing, Kompas, Edisi 14 Agustus 2003.

umum, serta kewenangan pemerintah. Sedangkan masalah substansial antara lain diskoneksi antara tujuan dan isi Perda, ketidakjelasan standar pelayanan seperti waktu, biaya, prosedur, struktur, dan standar tarif. Mengenai teknis menyangkut relevansi acuan sumber hukum, acuan perundangan terbaru, (*Rule Orientation*) dan kelengkapan teknis yuridis formal yang harus dipenuhi Perda mengenai pungutan. Semua ini juga disebabkan karena pada saat merencanakan pembentukan Perda tidak di dukung oleh Naskah akademik. Kalaupun didukung dengan Naskah Akademik, tetapi naskah akademik yang dibuat oleh mereka yang kurang menguasai bidang penelitian hukum dan penelitian sosial mengenai hukum (instrumen penelitian, mengenali fakta hukum, mengenali fakta sosial), sehingga kualitas naskah akademik yang dibuat kurang valid. Bisa terjadi misalnya dalam dunia musik, musiknya pop, tetapi lagunya lagu dangdut. Penarikan kesimpulan bisa bias, misalnya sebagai fakta hukum yang harus dihukumkan justru diabaikan dan lebih menonjolkan basis sosialnya. Achmad Ali dalam suatu kesempatan pada kuliah program S2 Hukum, pernah mengatakan bahwa buatlah hukum lebih hukum. Artinya kalau dimaknai secara bebas buatlah hukum sesuai dengan kehendak rakyat dan kebutuhan rasa keadilan bagi masyarakat.

Persoalan yang kemudian timbul adalah pengertian peraturan daerah yang mencerminkan kehendak rakyat (hakikat peraturan perundang-undangan). Apakah peraturan daerah yang sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum otomatis telah mencerminkan sekaligus kehendak rakyat di daerah? Secara apriori kita dapat menjawab bahwa sudah mencerminkan kehendak rakyat, akan tetapi jika kita mau masuk lebih dalam lagi pemahaman kita, tentu masih akan menimbulkan perdebatan mengingat terdapat adagium yang mengatakan bahwa dimana ada masyarakat di situ ada hukum. Artinya bahwa disetiap kelompok, lingkungan kehidupan masyarakat tertentu mempunyai tata nilai yang hidup dan terpelihara dalam kehidupan sehari-hari mereka di samping peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah/negara.

Negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang dibagi atas daerah provinsi dan kabupaten/kota dimana masing-masing daerah provinsi, kabupaten/kota didiami oleh orang dari berbagai suku, agama dan budaya serta bahasa dan adat istiadat yang berbeda-beda menjadi salah tantangan dalam mewujudkan hakikat peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah, yakni bahwa peraturan perundang-undangan (Perda) adalah pencerminan kehendak masyarakat. Dalam negara kesatuan seperti negara Indonesia, peraturan perundang-undangan seperti Perda akan selalu menjadi momok bagi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ketika ayunan bandul otonomi lebih menguat kedaerah. Sebaliknya apabila bandul otonomi lebih menguat ke-pusat, maka peraturan yang lebih tinggi akan menjadi momok bagi peraturan daerah. Kalau demikian bagaimana jalan keluarnya? Suatu sistem hukum yang baik adalah selalu ada solusi sebagai jalan keluar dari permasalahan. Dalam keberagaman begitu pula dalam keberagaman sistem hukum diperlukan ketepatan memilih nilai yang saling menguntungkan dari berbagai kelompok masyarakat, sehingga produk peraturan perundang-undangan kita dapat mencerminkan sebagai kehendak masyarakat. Oleh karena itu dalam persiapan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda diperlukan Naskah Akademik sebagai jaminan bahwa peraturan perundang-undangan (Perda) yang akan dibuat benar-benar sesuai dengan kehendak rakyat.

Pada tingkat Perda, misi yang diemban suatu produk hukum seperti Perda, merupakan fungsi hukum untuk mengubah masyarakat dari pola sikap lama ke pola sikap baru yang diinginkan *in casu* misalnya; dari melalaikan pajak menjadi taat pajak, dari penggunaan bom untuk menangkap ikan menjadi penggunaan alat tangkap yang ramah lingkungan (hukum sebagai *social engineering*). Akan tetapi, jika hukum (Perda) memang dimaksudkan untuk merekayasa masyarakat, seyogyanya empat asas yang dikemukakan oleh Podgorecki, agar peraturan yang dibuat mencapai hasil yang maksimal,

menghendaki adanya kegiatan khusus²⁶ sebelum perancangan, sesudah perancangan dan sesudah diberlakukannya suatu produk hukum (Perda) itu, yaitu:

- a. Adanya suatu gambaran yang baik mengenai situasi yang dihadapi;
- b. Membuat suatu analisis tentang penilaian-penilaian yang ada serta menempatkan dalam suatu urutan hirarkhie. Analisa dalam hal ini mencakup pula asumsi mengenai apakah metode yang akan digunakan tidak akan lebih menimbulkan suatu efek yang memperburuk keadaan;
- c. Melakukan verifikasi hipotesis-hipotesis seperti apakah suatu metode yang dipikirkan untuk digunakan pada akhirnya nanti memang akan membawa kepada tujuan sebagaimana yang dikehendaki;
- d. Pengukuran terhadap efek-efek perundang-undangan yang ada.

Gagasan tentang pembentukan hukum yang baik tersebut di atas, perlu dijadikan pedoman pemikiran dalam pembentukan Perda. Perda sebaiknya menggunakan bahasa yang padat dan sederhana, menghindari penggunaan kata-kata atau kalimat yang bermakna ganda dan berlebihan, tidak proporsional, sehingga dapat mengakibatkan timbulnya norma ganda, norma kabur dan norma terbuka. Istilah yang digunakan jangan sampai mengundang berdebatan, dipakailah istilah yang lazim dan mempunyai makna yang baku, bersifat mutlak.

Materinya harus mengenai hal yang aktual, bukan hasil refleksi pemikiran penulis konsep rancangan, oleh karena itu penulisan konsep rancangan harus dimulai dari hasil penelitian yang berangkat dari hipotesis-hipotesis yang dibangun dalam memecahkan masalah di masyarakat. Mengingat Perda itu dibuat untuk orang kebanyakan, maka hendaknya dibuat bahasanya tidak rumit, sekedar bisa dipahami oleh orang kebanyakan. Jangan membuat kalimat yang membenamkan orang kedalam persoalan logika. Sebaiknya dihindari penggunaan perkecualian, kecuali benar-benar diperlukan, sebab ini akan mengakibatkan kaburnya permasalahan pokok

²⁶ Ali, Achmad, Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis), Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 92.

yang hendak diatur dalam Perda. Misalnya dalam Perancangan Perda tentang Peredaran Minuman Keras, didalamnya di dalamnya tidak boleh memberikan pengecualian yang mengaburkan permasalahan pokok, yakni melarang peredaran minuman keras. Mengapa demikian, karena penulisan rancangannya, penulisnya menggunakan penalaran (argumentatif) tentang masalah yang diatur, bukan dari hasil penelitian bagaimana maunya masyarakat. Akibatnya membuka perdebatan yang panjang yang tidak ada ujung pangkalnya. Hal-hal yang semacam ini akan membingungkan pemikiran dan rasa keadilan masyarakat dan akan menyebabkan hukum Perda itu lemah, tidak adil, tidak responsif. Dari aspek ketatanegaraan dapat menyebabkan ambruknya kewibawaan pemerintah dan negara dimata masyarakatnya.

Mekanisme Dan Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah ditentukan bahwa dalam pembentukan produk hukum daerah harus memperhatikan aspek filosofis, aspek sosiologis, aspek ekonomis dan aspek yuridisnya. Aspek filosofis pembentukan Produk hukum daerah harus mencerminkan cita hukum dan cita keadilan serta nilai-nilai yang hakiki, hidup dan berkembang ditengah-tengah masyarakat. Aspek sosiologisnya, pembentukan produk hukum daerah harus dapat diterima dan ditaati secara wajar oleh masyarakat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aspek ekonomisnya, pembentukan suatu produk hukum Perda disesuaikan dengan pertimbangan nilai ekonomis dan kemampuan masyarakat. Aspek yuridisnya, pembentukan produk hukum Perda, harus memperhatikan dasar hukumnya, dan hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setiap rancangan produk hukum Perda harus dilakukan harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan. Untuk melakukan sinkronisasi itu Sekretaris daerah menugaskan bagian hukum. Apakah aspek yuridis yang dimaksudkan disini termasuk teknis yuridisnya dalam penggunaan kata-kata yang proporsional, diaturan itu tidak ditegaskan.

III. PENUTUP

Gagasan pembentukan peraturan perundang-undangan (Perda) yang baik harus menjadikan hakikat dan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai batu uji kritisnya. Hakikat dan fungsi peraturan perundang-undangan harus berada didepan, di dalam dan dibelakang pembentukan peraturan perundang-undangan (Perda). Hakikat Peraturan Perundang-undangan adalah pencerminan kehendak rakyat dan memenuhi kebutuhan rasa keadilan masyarakat. Peraturan perundang-undangan berfungsi melayani kebutuhan keadilan dalam masyarakat. Peraturan perundang-undangan menunjuk pada suatu aturan hidup yang sesuai dengan cita-cita hidup bersama, yaitu keadilan. Gagasan keadilan akan dicapai secara baik bilamana dicanangkan dalam suatu tatanan di mana hanya kepentingan umum yang diutamakan, yakni partisipasi semua orang/masyarakat. Tujuan akhir dari semua itu adalah keadilan, kemanfaatan, kepastian hukum.

Dengan demikian, dalam pembentukan Perda harus terlebih dimulau kegiatan penelitian (Dalam bentuk Naskah Akademik) untuk mengetahui adanya suatu gambaran yang baik mengenai situasi yang dihadapi; Membuat suatu analisis tentang penilaian-penilaian yang ada serta menempatkan dalam suatu urutan hirarkhie. Analisa dalam hal ini mencakup pula asumsi mengenai apakah metode yang akan digunakan tidak akan lebih menimbulkan suatu efek yang memperburuk keadaan; Melakukan verifikasi hipotesis-hipotesis seperti apakah suatu metode yang dipikirkan untuk digunakan pada akhirnya nanti memang akan membawa kepada tujuan sebagaimana yang dikehendaki; Pengukuran terhadap efek-efek perundang-undangan yang ada.

Untuk menjamin validitas Naskah Akademik, maka Naskah Akademik harus dibuat oleh orang atau mereka yang sangat menguasai instrumen penelitian hukum dan penelitian sosial mengenai hukum, sehingga apa yang dihukumkan benar-benar menjadi kehendak masyarakat. Baru pada saat itu bisa terwujud kedaulatan rakyat dalam kedaulatan hukum. Itulah konsepsi negara hukum yang sesungguhnya.

DAFTAR PUSTAKA

Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*,
Gunung Agung, Jakarta, 2002.

- A..Hamid Attamimi, Peranan keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi Universitas Indonesia, 1990.
- Aan Seidmenn, *et.all.*, Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang ELIPS, 2001.
- H.A.Muin Fahmal, Peran asas-asas Umum Pemerintahan yang layak Dalam mewujudkan Pemerintahan yang bersih Total Media Cet. ke 2, 2008.
- Hamzah Halim, Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian teoritis & Praktis (DisertaSi Manual Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris), Kencana Preneda Media group, 2009.
- J.J. Von Schmid, Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum, PT. Pembangunan, Jakarta, 1958.
- Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya (dikembangkan dari Perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, SH.), Kanisius, Yogyakarta, 2007,
- Satjipto Rahardjo, Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, gagasan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan berkelanjutan, Rajawali Press, 2009.
- Harian Kompas Tanggal 14 Agustus 2003.
- Harian Kompas, Tanggal 26Agustus 2003.