

HAK MENETAPKAN PERATURAN DAERAH UNTUK MELAKSANAKAN OTONOMI DAERAH DAN TUGAS PEMBANTUAN

Yoseph Fenly Angkadai
Email: yosephfenly@gmail.com
Universitas Tadulako

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis serta memahami kesesuaian konsep “pembentukan peraturan daerah” dalam undang-undang terhadap konsep “hak menetapkan peraturan daerah” dalam konstitusi serta memahami akibat hukum konsep itu terhadap pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan dalam Negara Kesatuan. Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan konseptual, undang-undang, sejarah, dan perbandingan. Bahan hukum yang digunakan ini dikombinasikan melalui studi kepustakaan dengan mencari dalam penelusuran dokumen, sejumlah buku literatur, dan peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan pokok kajian. Bahan-bahan hukum dimaksud disajikan secara preskriptif dan disimpulkan secara deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep “pembentukan peraturan daerah” dan konsep “membentuk undang-undang” terhadap konsep “menetapkan peraturan daerah” dan konsep “otonomi seluas-luasnya”, selain berakibat ketidaktertiban makna Konstitusional karena penyamaan konsep dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945, juga ketidakseragaman diksi hukum terhadap prinsip-prinsip otonomi daerah dalam konsep Negara Kesatuan, sebab konsep-konsep itu memiliki kekaburan diksi hukum sehingga kontradiksi terhadap makna Konstitusi Indonesia, dan secara khusus konsep dimaksud tidak seragam dengan makna konsep pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan (medebewind) dalam kerangka otonomi daerah serta berakibat hukum administratif yang mengarah pada pertentangan terhadap hierarki perundang-undangan.

Kata Kunci: Hak; Negara Kesatuan; Otonomi Daerah; Penetapan Perda; Tugas Pembantuan

PENDAHULUAN

Bangsa Indonesia telah dipengaruhi oleh model dan sistem pemerintahan yang relatif dinamis terutama terdapat problematika hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan penggunaan bahasa hukum atau diksi hukum yang tidak sesuai dengan makna konsep hierarki peraturan perundang-undangan dan konsep pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan dalam kerangka

negara kesatuan. Kompleksitas penggunaan bahasa hukum terkait frasa/istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan itu bersentuhan dengan pemahaman konsep yang terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Terkait maksud pemaparan di atas, penulis perlu mengulas secara sekilas tentang otonomi daerah di Indonesia. Berdasarkan fakta sejarah, kekuatan reformasi yang telah menggulingkan rezim orde baru tahun 1998 silam membuka peluang besar

reformasi¹ untuk merubah tata pemerintahan Indonesia yang waktu itu bersifat sentralistik ke desentralistik dengan otonomi daerah. Hal ini juga menuntut pembaharuan yang lebih lanjut di mana pemerintahan daerah diberi kewenangan untuk mengurus daerahnya sebagaimana diamanatkan pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasca reformasi dengan sistem desentralisasi dan otonomi daerah memberikan pemahaman logis bahwa pemerintahan daerah khususnya DPRD dalam kedudukan dan fungsinya beralih dari koordinasi pusat dengan sistem sentralistik menjadi sistem desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan pengaturan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan atau yang nyata-nyata ditegaskan sebagai bagian dari fungsi dan kewenangan pemerintahan daerah, khususnya DPRD sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemerintahan daerah. Berdasarkan fungsinya DPRD mempunyai kewenangan juga *membentuk* peraturan daerah yang menurut undang-undang dibahasakan sebagai fungsi “Legislasi”.² Menurut hemat penulis dilihat dari kedudukannya maka tidak tepat kalau dikatakan DPRD mempunyai fungsi “Legislasi” tetapi

lebih tepat dibahasakan sebagai fungsi “Regulasi”.³

Setelah melihat hal di atas maka hal yang dihadapi adalah kenyataan bahwa kedudukan dan fungsi legislasi DPRD telah mengalami pergeseran yang signifikan meskipun kewenangannya tidak mengalami perubahan terlalu jauh sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kedudukan, fungsi, tugas dan kewenangan DPRD. Dengan demikian maka peraturan daerah harus dibuat dengan mengikuti ketentuan dasarnya dan berotonomipun harus dalam kerangka konsep Negara Kesatuan.

Terkait dengan pemahaman itu, penggunaan bahasa hukum, dalam Pasal 18 ayat (6) terdapat frasa “berhak menetapkan Perda” dan “Pasal 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dinyatakan bahwa kepala daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berwenang menetapkan peraturan daerah”.⁴ Undang-undang inipun menegaskan konsep “penetapan Perda”, akan tetapi undang-undang terkini malahan mengatur dengan konsep “fungsi pembentukan perda”. Hal lain yang penting juga adalah persoalan otonomi itu sendiri yaitu dalam penjelasan Bab III UU No. 22 Tahun 1948, menyebutkan tentang penyerahan urusan “sebanyak-banyaknya”, sementara UUD 1945 Pasal 18 ayat (5) justru

¹ Kata “Reformasi” berasal dari istilah bahasa Latin: awalan *Re-* berarti “kembali”, kata benda *Declinatio* I yakni *Forma-ae* berarti “bentuk” (genus *Femininum* yang biasa disingkat “*f*” dan kata kerja *Coniugatio* I yakni *Formare*, yang berarti “membentuk”, serta dalam “kata” itu memiliki arti tertentu yang mengandung makna “proses”. Jadi, reformasi artinya “proses membentuk kembali”.

² Berasal dari bahasa Latin, *Legislare*: membuat undang-undang, *Legislator-is*: pembuat undang-undang, *Lex-legis*: undang-undang.

³ Berasal dari bahasa Latin, *Regulare*: membuat aturan, *Regulator-is*: pembuat aturan, *Regula-ae*: aturan.

⁴ Lihat juga dalam **Rosjidi Ranggawijaya**, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 66.

menegaskan konsep otonomi “seluas-luasnya” dan konsep itu pun muncul dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Reformasi sebagai suatu tindakan pembaharuan idealnya menunjuk pada perubahan berbagai aspek, akan tetapi konsep-konsep hukum yang dituangkan dalam bahasa hukum yang berkenaan dengan hakekat nilai dalam peraturan perundang-undangan harus berkesesuaian sebab makna nilai pada dasarnya adalah tetap dan bersifat universal. Hal yang perlu direformasi adalah persoalan terkait cara melaksanakan makna konstitutif kehendak rakyat tanpa memanipulasi maksud dasar sifat nilai normatif itu. Dengan demikian, makna normatif bahasa hukum secara konstitusional dan implementasinya seyogyanya selaras.

RUMUSAN MASALAH

1. Apakah konsep “pembentukan Perda” dalam Pasal 96 ayat (1) huruf a dan Pasal 149 ayat (1) huruf a, UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah sesuai dengan prinsip-prinsip pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan?
2. Apakah ada akibat hukum penggunaan konsep “pembentukan Perda” terhadap prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan?

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep “Pembentukan” Produk Hukum Daerah

Terkait konsep “pembentukan” produk hukum daerah, penulis akan terlebih dahulu memaparkan secara ringkas mengenai analisis bahasa hukum terkait beberapa “kata” yang digunakan dalam “frasa” atau “peristilahan” dalam peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai bagian dari makna “proses” dalam menghasilkan Perda yang erat dengan pokok kajian ini. Perihal bahasa hukum menunjuk pada persoalan pemahaman hukum terkait bahasa yang digunakan dan dalam bahasa dapat dipahami makna hukum tertentu. Terkait hal ini, tepatlah ungkapan **J.J.H. Bruggink**, bahwa:

“...pada waktu belajar hukum orang mempelajari cara berpikir yuridik. Mungkin kegiatan mempelajari hukum itu memang lebih banyak merupakan usaha untuk menguasai bahasa hukum, karena di dalam bahasa hukum itulah bermukimnya cara berpikir yuridik”.⁵

Terkait dengan penggunaan bahasa hukum, “kata”⁶ yang digunakan sangat menentukan makna dari suatu maksud di dalam peraturan perundang-undangan. Berikut ini adalah bahasa hukum yang terkait kajian ini, yakni:

Perihal Hak, Kekuasaan dan Fungsi

⁵ **J.J.H. Bruggink**, *Refleksi Tentang Hukum* (Alih Bahasa: **Arief Sidharta**), Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 1.

⁶ Simak dalam **Abdul Chaer**, *Linguistik Umum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, hlm. 163.

Pertama, perihal *hak*.⁷ Secara umum, hak merupakan alasan dasar diakuinya suatu tuntutan tertentu. *Hak* itu adalah hal istimewa yang melekat dan dipangku subjek hukum selain kewajiban. Dalam kerangka itu dipahami mengikut juga adanya jaminan terhadap hak itu.⁸ **Purnadi Purbacaraka** dan **A. Ridwan Halim** menyatakan bahwa “hak” berarti peranan tetapi yang boleh, jadi tidak harus, dilaksanakan (boleh dilaksanakan dan boleh pula tidak).⁹ **Kedua**, perihal *kekuasaan*. Dalam pemahaman yang lebih umum dapat dikatakan bahwa “kekuasaan” merupakan bahasa “kewenangan” dari politik, hal itu merupakan “kewenangan” yang dibahasakan secara politik dengan menggunakan kata “kekuasaan”. “Kewenangan” adalah bahasa “kekuasaan” dari hukum, hal itu adalah bahasa hukum dari “kekuasaan”. Jadi, ketika menggunakan kata “kekuasaan”, itu adalah bahasa politik dan ketika menggunakan kata “kewenangan”, itu adalah bahasa hukum. **Ketiga**, perihal *fungsi*. Fungsi dipahami sangat memiliki keterkaitan erat dengan kata “kekuasaan atau kewenangan”. Selain itu, fungsi terkait erat juga dengan lingkungan

jabatan pemerintahan (*bestuur*) yang bersifat tetap, langgeng.

Berdasarkan arti itu maka “fungsi” bermakna teknis-administratif bernilai hukum. Dengan demikian: Hak merupakan “induk” dari Kekuasaan dan Fungsi yang memiliki unsur “kewenangan”, artinya ketiga hal itu memiliki nilai hukum.

Perihal Menetapkan, Membentuk dan Merumuskan

Pertama, perihal *menetapkan*. Dalam **KBBI**, *menetapkan* (kk) diartikan sebagai: menjadikan tetap; mempertimbangkan agar tetap, mempertahankan agar lestari, mempertahankan agar tidak berubah; menentukan, memastikan; mengambil keputusan, memutuskan; menunjuk (memilih) jadi...; meneguhkan, menguatkan. **Kedua**, perihal *membentuk*. Dalam **KBBI**, *membentuk* (kk), diartikan sebagai: melengkung, membuat berkeluk, menjadikan sesuatu dengan bentuk tertentu, mendirikan perkumpulan atau lembaga; menggalang persahabatan atau persekutuan, menyusun kabinet, dsb. **Ketiga**, perihal *merumuskan*. Dalam **KBBI**, *merumuskan* (kk) diartikan sebagai: menyatakan sesuatu dengan rumus; menjadikan rumus; menyimpulkan sesuatu dengan ringkas dan tegas.

Berdasarkan pengertian “kata-kata” di atas, maka dapat dimengerti bahwa hukum itu mempunyai keterhubungan dengan bahasa,¹⁰

⁷ Lihat Kamus Hukum, *Hak: recht* (Belanda), *right* (Inggris), yaitu kebebasan untuk berbuat sesuatu berdasarkan hukum. Bandingkan juga dalam penjelasan **Majda El-Muhtaj**, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 39-44. Simak juga **Fitzgerald** dalam **Satjipto Rahardjo**, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 55-56.

⁸ Lihat **KBBI**, *hak* (ks) diterjemahkan sebagai: benar, milik, kepunyaan; kekuasaan untuk melakukan atau berbuat sesuatu; wewenang menurut hukum. Sedangkan kata *berhak* (kk) diterjemahkan sebagai: mempunyai hak.

⁹ Lihat selengkapnya dalam **Purnadi Purbacaraka** dan **A. Ridwan Halim**, *Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran: Tinjauan Filsafat Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 10.

¹⁰ Lihat juga **Abdul Chaer**, *op.cit.*, hlm 34.

sebab dalam perumusan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan, “kata-kata” terkait bahasa yang digunakan dianggap sebagai bahasa hukum karena dalam rentetan kalimat berbentuk pasal-pasal diberi bobot nilai hukum. Berdasarkan pemaparan ringkas dari arti “kata-kata” yang digunakan sebagai bahasa hukum dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa pada dasarnya “kata-kata” dimaksud memiliki makna yang berbeda.

Perda Sebagai Produk Hukum

Produk hukum merupakan hukum yang dihasilkan dari berbagai macam unsur dengan pengelompokan atau penghierarkian tertentu berdasarkan lingkup berlakunya. Produk hukum yang legal¹¹ dipahami sebagai hasil dari perumusan lembaga atau badan atau pejabat yang berwenang untuk itu.

Terkait dengan proses “pembentukan” peraturan daerah ini, ada hal penting yang perlu dikemukakan supaya menjadi perhatian serius terkait bagaimana memproduksi atau melahirkan suatu peraturan daerah. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mensyaratkan adanya “keterbukaan” (lihat huruf g UU dimaksud). Dalam penjelasan huruf g dimaksud disebutkan bahwa:

“Dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan,

pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.¹²

Terkait hal itu, dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan juga bahwa: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Dalam Pasal 237 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, menyatakan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda”. Masih dalam hubungannya dengan itu, peran masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (Perda) dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip akses informasi dan partisipasi.

Fungsi merumuskan perda adalah hak yang terjelma dalam kekuasaan formal legislatif yang diberikan undang-undang yang disebut kewenangan. Konsep “hak merumuskan” perda bertalian dengan makna “pembentukan” perda sebagaimana dinyatakan dalam pasal 96 ayat (1) huruf a, bahwa “DPRD Provinsi mempunyai fungsi: ‘pembentukan perda provinsi’ dan pasal 149 ayat (1) huruf a, bahwa “DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi:

¹¹ Bandingkan juga dalam **Theo Huijbers**, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 2005, hlm. 42-44.

¹² Lihat selengkapnya dalam penjelasan Pasal 5 huruf g UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

pembentukan perda kabupaten/kota”, dan “hak menetapkan” perda, dan berdasarkan pasal 18 ayat (6) dinyatakan: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Di situ terdapat kata “menetapkan”. Berdasarkan pasal 20 ayat (1) dinyatakan bahwa: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Di situ terdapat kata “membentuk”. Kekuasaan formal untuk “membentuk” peraturan (undang-undang) berada pada lembaga legislatif yang disebut DPR tetapi tidak disebutkan lembaga eksekutif (presiden), dan kekuasaan formal untuk “menetapkan” peraturan (perda) berada pada Pemerintahan Daerah. Di situ tidak disebutkan legislatif (DPRD Provinsi/kabupaten/kota) atau eksekutif (Gubernur/bupati/walikota).

Berdasarkan UUD 1945 kekuasaan formal “membentuk” undang-undang diserahkan pada lembaga DPR, bukan pada Presiden apalagi DPRD. Berdasarkan Undang-Undang terkait otonomi daerah disebutkan kekuasaan formal “pembentukan” perda oleh DPRD, sementara Gubernur, Bupati/walikota hanya ikut membahas bersama.¹³ Sementara itu, pada pasal

97 huruf b disebutkan: “mengajukan usul rancangan perda provinsi”, dan pada huruf c disebutkan: “menyusun program pembentukan perda bersama gubernur”, serta pasal 150 huruf b disebutkan: “mengajukan usul rancangan perda kabupaten/kota”, dan pada huruf c disebutkan: “menyusun program pembentukan perda bersama bupati/wali kota”.

Menurut analisis penulis, perbandingan kalimat dalam rentetan pasal-pasal itu terdapat kemiripan atau bahkan kesamaan terminologi penggunaan kata pada lembaga legislatif di pusat dan daerah yaitu “membentuk” dan “pembentukan”. Dengan demikian kekuatan hukum “kekuasaan” DPR sama saja dengan DPRD sebab kekuasaan kedua lembaga itu dibahasakan dengan terminologi “bentuk” sebagai asal atau dasar katanya. Sementara itu, UUD 1945 menyatakan dengan kata “menetapkan” peraturan daerah untuk lingkup daerah.¹⁴ Menurut analisis penulis, kata “merumuskan” dan “menetapkan” dalam konteks lingkup daerah hendaknya disandingkan karena bagaimanapun juga dalam pasal 18 ayat (6) hanya disebut: “pemerintahan daerah”, jadi legislatif dan eksekutif daerah.

Dengan demikian, agar tidak memiliki terminologi yang serupa dan multi tafsir maka seharusnya Undang-Undang tersebut harus direvisi sebab jika tidak direvisi maka seolah-

¹³ Pasal 97 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa: “Fungsi pembentukan perda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara: a. membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan perda provinsi”, dan pada pasal 150 menyatakan bahwa: “Fungsi pembentukan perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara: a.

membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan perda kabupaten/kota”.

¹⁴ Lihat juga pemaparan **Widodo Ekatjahjana**, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, hlm. 146.

olah kekuatan hukum atau otoritas hukum yang berbeda tingkatan itu menjadi sejajar. Konteks UUD 1945 mengenai kekuasaan DPR jelas dinyatakan sebagai lembaga pembentuk undang-undang sementara pemerintahan daerah dinyatakan memiliki hak menetapkan perda, jadi bukan pembentukan perda sebagaimana di maksud dalam undang-undang terkait itu. Untuk mengatasi ambiguitas makna hukum atas UUD 1945 dan undang-undang lain di bawahnya yang terkait maka lebih mirip “hak merumuskan atau perumusan” untuk lingkup daerah oleh DPRD dalam kerangka “penetapan” sebagai makna penyelaras terkait “fungsi regulasi di lingkup daerah”.

Analisis Materi Muatan Perda

Materi muatan peraturan perundang-undangan pada dasarnya menyangkut substansi yang dibahasakan sebagai norma. Dalam kerangka peraturan setingkat peraturan daerah, isi yang terkandung dalam peraturan dimaksud tidak sama dengan peraturan lain yang lebih tinggi tingkatannya melainkan paling tidak merupakan kelanjutan dari aturan di atasnya dan diselingi dengan ke-khas-an tertentu¹⁵ sehingga perlu *dirumuskan* dengan bahasa hukum yang dianggap berkesesuaian dalam membahasakan norma itu dalam tataran peraturan daerah. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa:

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota 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”.

Materi muatan suatu aturan menunjuk pada aspek “bahan” kandungan hukum yang merupakan unsur-unsur dasar dalam suatu aturan. Materi yang termuat di dalamnya dirumuskan dalam bahasa tertentusehingga konsep makna hukum yang terkandung di dalamnya dapat dipahami sebagai materi muatan suatu aturan yang bermakna hukum, yaitu berisi nilai-nilai tertentu. Menurut **A. Hamid S. Attamimi**,¹⁶

“Materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan negara dapat ditentukan atau tidak, bergantung pada sistem pembentukan peraturan perundang-undangan negara tersebut beserta latar belakang sejarah dan sistem pembagian kekuasaan negara yang menentukannya”.

Atas dasar makna itu maka sebenarnya, walaupun tidak dapat ditentukan dengan pasti batas dan isi materi muatan suatu peraturan perundang-undangan namun paling tidak dapat

¹⁵ Dalam Pasal 236 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan “Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹⁶ **A. Hamid S. Attamimi** dalam **Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera**, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 65.

diakui bahwa materi muatan sebagai unsur kandungan dari aturan itu adalah kompromi kepentingan-kepentingan, aspirasi rakyat, tuntutan kesesuaian dengan kesekitaran yang membentuk konsensus yang syarat dengan nilai politis. Menurut **Krabbe**, “di negeri Belanda soal-soal politiklah yang menentukan lingkup materi muatan dan karena itu tidak dapat ditentukan batas-batasnya”.¹⁷

Dalam politik nampaknya batas-batas tidak ditentukan sebab jika ditentukan maka ruang gerak akan menjadi sempit, karena persoalan politik merupakan bagian dari rancangan strategi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk mencapai tujuan di satu sisi sementara di lain sisi adalah harapan kemungkinan untuk mempertahankan pengaruh kekuatan politiknya termasuk untuk mempertahankan kekuasaan. Dengan begitu maka hukum yang cenderung kaku akan menjadi lunak karena kebijakan politik yang menyertainya dan sebaliknya jika pelaksanaan pemerintahan terlalu luwes maka besar kemungkinan terbuka penyalahgunaan kekuasaan karena kebijakan itu sehingga hukum harus mengontrolnya, memberinya patokan dan rambu-rambu supaya rancangan strategi pelaksanaan atau penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang tetap terkawal oleh hukum. Materi muatan perda dalam konteks hierarki perundang-undangan

pada kenyataannya merupakan gabungan berbagai unsur, oleh sebab itu, materi muatan dalam perda bermakna multi dimensi. Konseptualisasi materi muatan perda,¹⁸ nampak pada keharusan-keharusan yang berasal dari perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan pilihan-pilihan politis pembentuknya yang disandingkan dengan alasan-alasan atas nama kepentingan masyarakat.

Fungsi merumuskan perda sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya terkait materi muatan perda ini menggarisbawahi bahwa “pilihan-pilihan” bernilai hukum yang diformalisasi dalam “pengesahan” perda itu merupakan isi yang sudah ditentukan “dari atas” sehingga bagi penulis tidaklah tepat penggunaan “fungsi pembentukan” sebagaimana dikaji dalam penelitian ini.

Akibat Hukum Konsep “Pembentukan” Perda

Dasar konsep pemikiran berpangkal pada kesamaan fungsi dua lembaga (DPR dan DPRD) yang berbeda lingkungannya dan kekuasaannya. Hal itu sebenarnya menunjuk pada konteks pemahaman yang menyamakan keberfungsian lembaga di daerah dengan lembaga pusat terkait “penetapan perda”. Penetapan perda merupakan tindak lanjut penyerahan urusan dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah. Dalam penjelasannya, **J. Kaloh**

¹⁷ **Krabbe** dalam **A. Hamid S. Attamimi** sebagaimana dikutip oleh **Hamzah Halim** dan **Kemal Redindo Syahrul Putera**, *ibid.*

¹⁸ Simak selengkapnya pernyataan **Widodo Ekatjahjana**, *op.cit.*, hlm. 4-8.

memaparkan bahwa: “Dalam UU No. 22 Tahun 1999 mengenai pemerintahan daerah disebutkan secara eksplisit bahwa unit pemerintah yang melaksanakan otonomi di daerah adalah di tingkat kabupaten/kota”.¹⁹ Otonomi diberikan kepada kabupaten/kota saja. Di pihak lain pemerintah menggunakan masa transisi untuk mengalihkan kewenangan pemerintahannya secara bertahap, agar pada waktunya asas desentralisasi dan dekonsentrasi bisa terlaksana penuh.²⁰ Pemerintahan daerah yang tercermin dalam hal ini sebenarnya merujuk juga pada kewenangan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah terutama terkait konsep “pembentukan” perda yang menjadi bagian kewenangannya. Perda yang sah diberlakukan kemudian menjadi tautan normatif eksekutor penyelenggara pemerintahan daerah. Artinya, DPRD sebagai lembaga regulasi turut berprakarsa melalui peraturan daerah yang akan dirumuskan dan turut mengawasi aktivitas penyelenggaraan negara di daerah.

Konsepsi “pembentukan” dimaknai sama dalam “hak menetapkan” akan tetapi di sana tersirat makna “perumusan” aturan. Bagi penulis, kekuatan masing-masing konsep itu terletak pada konsep “penentuan” atau pembagian “kewenangan” yang menjadi cakupannya. Seperti diketahui bersama bahwa dua lembaga yang memiliki lingkup berbeda

dengan fungsi yang sama berindikasi pada makna politis dan yuridis, artinya secara politik, pemaknaan itu adalah persoalan strategi kebijakan pendistribusian kekuasaan, sementara dasar hukum bermakna ganda artinya secara hukum, makna “pembentukan” sebagai fungsi dua lembaga yang berbeda memiliki kekuasaan yang sama di satu sisi sedangkan di lain sisi adanya pembantasan langsung secara normatif eksplisit dalam uraian pembagian urusan pemerintahan. Perlu diketahui juga bahwa:²¹

“Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintah Daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan daerah”.

Makna dalam argumentasi itu mengikuti maksud aturan akan tetapi sama saja mengakui pembenaran fungsi yang sama. Seharusnya fungsi DPR dan DPRD tidak boleh sama. Pemahaman itu ternyata berbanding terbalik dengan pernyataan bahwa:²²

“Meskipun undang-undang menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat, tidak berarti semua kewenangan membuat Peraturan Daerah ada pada Kepala Daerah

¹⁹ Lihat **J. Kaloh**, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm. 51.

²⁰ *Ibid.*

²¹ **Abdul Latief**, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 58-59.

²² *Ibid.*, hlm. 60.

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya memberikan persetujuan”.

Walaupun terdapat hak inisiatif dan hanya melakukan perubahan pada aturan dimaksud namun lain halnya kalau bermakna “pembentukan”. Jika maknanya tetap sama dan bahkan diberi penguatan maka otoritas DPRD adalah sama dengan otoritas DPR. Jadi, konseptualisasi “fungsi pembentukan” sebenarnya memiliki makna “fungsi perumusan”. Terkait hal itu, konteks bahasa hukum yang digunakan terarah pada suatu makna “hak menetapkan”. Berkenaan dengan hal itu maka dapat dipahami bahwa “pembentukan Perda” dimaksud merupakan kelanjutan perintah yang bersifat konstitutif dalam konteks pembagian urusan yang harus dilaksanakan oleh pemerintahan di daerah. Pembagian urusan dalam konteks urusan pemerintah pusat dan daerah adalah konsekuensi hukum pelaksanaan otonomi daerah.

Atas uraian-uraian itu, konteks “pembentukan perda” dalam kerangka urusan otonomi daerah mengharuskan dilekatkannya “kewenangan” tertentu untuk melaksanakan keberfungsian pemerintahan di daerah. Oleh sebab itu pemerintahan di daerah diberikan “hak” tertentu dalam pembagian urusan itu. Terkait penjelasan itu, sebagaimana dinyatakan oleh **Abdul Latif** bahwa: “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung

kewenangan menentukan (*dicicive*)”.²³ Di pihak lain terdapat narasi normatif yang menunjukkan adanya konsep “penetapan” sehingga makna yang bertentangan tercermin dalam tautan normatif fungsi kelembagaan yang ada itu. Dalam aturan itu disebutkan bahwa: “Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”²⁴ Berdasarkan pemaparan di atas nampak suatu perbandingan konsep di mana tataran normatif konsep bangunan-bangunan hukum yang disodorkan mengarah pada persoalan struktural sistematis mengenai eksistensi lembaga DPR dan DPRD dalam konteks urusan pusat dan daerah. Akibat hukum yang ditimbulkan tidak lain dan tidak bukan yaitu semacam dualisme kekuasaan dalam memproduksi aturan. Akibat hukum yang demikian menjurus pada penyamaan kekuasaan “lembaga legislatif” sebab dua lembaga legislatif yang berbeda lingkup keberfungsianannya memiliki kekuasaan yang “sama”.

Berdasarkan penjelasan secara preskriptif di atas, akibat hukum konsep “pembentukan perda” menunjuk pada ketidaktertiban penggunaan bahasa hukum dalam konteks pembagian dan penyerahan urusan dari pusat ke daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah.

²³ *Ibid.*

²⁴ Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Konteks Urusan Pemerintah Pusat dan Daerah

Terkait dengan analisis bahasa hukum, sebelum penulis mengkaji mengenai Urusan Pemerintah Pusat dan Daerah, akan terlebih dahulu dijelaskan secara ringkas mengenai konsep “seluas-luasnya” dan konsep “sebanyak-banyaknya” sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Secara ringkas akan dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, perihal “seluas-luasnya”. Dalam **KBBI**, *luas* (ks) diartikan sebagai: lapang; lebar, umum (tentang masyarakat dsb), merata (terjangkau oleh orang banyak), ukuran panjang-lebar nya bidang (lapangan, ruangan dsb), banyak dan beragam (tentang pengetahuan); tidak picik, dapat melihat bebas dan lepas; banglas (tentang pemandangan), besar atau banyak (tentang usaha, pekerjaan dsb). Menurut hemat penulis, berdasarkan arti-arti itu maka makna frasa “seluas-luasnya” menunjuk pada suatu makna hal “tidak terbatas”,²⁵ “sejauh jangkauan kemampuan”, “kebebasan tanpa batas”, “sejauh mungkin tentang hal capaian”, “kebolehan melampaui batas ruang dan waktu maupun substansi suatu hal”, yang tentunya merupakan suatu makna kontradiktif terhadap konsep Negara Kesatuan.

²⁵ Dalam istilah yang lain (bahasa Latin) dimengerti sebagai makna yang “*ad infinitum*”. Lihat juga **Rayner Hardjono**, *Kamus Saku Istilah Bahasa Asing*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

Kedua, perihal “sebanyak-banyaknya”. Dalam **KBBI**, *banyak* (ks) diartikan sebagai: besar jumlahnya; tidak sedikit; jumlah bilangan; amat, sangat, lebih-lebih. Terkait makna-makna itu, senada dengan apa yang dipaparkan oleh **E. Koswara Kertapradja**, hasil telisikan penulis menunjukkan bahwa pada kenyataannya, kata-kata/frasa “seluas-luasnya” tidak ditemukan dalam UU No. 22 Tahun 1948, tetapi dalam penjelasan UU dimaksud hanya ditemukan frasa “sebanyak-banyaknya”.²⁶ Terkait hal itu, frasa²⁷ “seluas-luasnya” ternyata dapat ditemukan pada peraturan perundang-undangan lainnya misalnya dapat ditemukan dalam konsiderans huruf b, UU No. 32 Tahun 2004, atau dapat juga ditemukan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945.²⁸ Paling tidak, atas dasar pembandingan ini maka menurut hemat penulis seyogyanya, frasa “seluas-luasnya” diganti dengan kata “**luas**” saja.

Masih terkait dengan kajian itu, dalam penelidikan selanjutnya ditemukan bahwa frasa “sebanyak-banyaknya” menunjuk pada penyerahan urusan yang merupakan kewajiban yang diserahkan. Jadi, urusan yang ada merupakan urusan yang wajib. Sementara dalam UU No. 32 Tahun 2004, ditemukan pemberian “kewenangan” seluas-luasnya. Jadi, dalam konteks kedua UU dimaksud terjadi perubahan dan lompatan besar sebab terdapat makna “urusan” dan “kewenangan”. Hal dimaksud,

²⁶ Lihat penjelasan dalam Bab III UU No. 22 Tahun 1948.

²⁷ Lihat **Abdul Chaer**, *op.cit.*, hlm. 222.

²⁸ Amandemen II UUD 1945.

yaitu “kewenangan” sebagaimana dilandasi oleh Pasal 18 ayat (5), terdapat makna melaksanakan otonomi daerah “seluas-luasnya” merupakan makna “atributif” dari UUD 1945. Sedangkan prospek peraturan daerah melalui materi muatannya merupakan kombinasi yang berasal dari UU yang dilanjutkan sebagai materi muatan peraturan daerah ditambah hal lain yang dianggap ke-khas-an daerah sehingga butuh “perumusan” hukum untuk “ditetapkan” agar sesuai, ringkas, tegas dan bukan membentuk lagi sebagaimana dibahasakan dalam frasa “fungsi pembentukan” peraturan daerah. Dalam konteks itu, makna krusial pemerintahan daerah menjadi sarana mirip terminal yang menjadi arus bolak-balik ketentuan pusat (berupa produk hukum) dengan masyarakat daerah melalui sifat pengaturannya (*regeling*).

Konsep normatif dalam legalitas norma menunjukkan adanya “pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya”, sehingga kekuasaan pembentukan perda dan pembagian urusan pemerintahan perlu dikaji kembali sebab terdapat makna hukum yang tidak sesuai dengan konsep Negara Kesatuan. Menurut **R. Tresna**:

“Jika istilah seluas-luasnya dipahami secara *letterlijk* maka berarti hampir tidak ada batasnya. Ini tidak mungkin dalam rangka negara kesatuan. Bukan saja *staatsrechtelijk*, tetapi juga *bestuurstechnisch* pun sukar diwujudkan. Otonomi daerah berarti berotonomi dalam

negara. Pemberian hak otonomi seluas-luasnya harus ada batasnya”.²⁹

Pengelompokan urusan pemerintahan antara pusat dan daerah tercermin dalam pembagian urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan terkait desentralisasi adalah bentuk cara penyerahan kekuasaan formal ke daerah. Pembagian urusan ini dapat dikelompokkan menjadi:³⁰

- 1) Urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah pusat (pemerintah);
- 2) Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh daerah provinsi;
- 3) Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah pusat meliputi: 1) Politik luar negeri; 2) Pertahanan; 3) Keamanan; 4) Yustisi; 5) Moneter dan fiskal nasional; dan 6) Agama.

Dari uraian inilah terdapat indikasi bahwa ada urusan tertentu yang hanya boleh dijalankan oleh pemerintah pusat, sehingga selanjutnya perda yang dirumuskan tidak boleh mengatur pelaksanaan pemerintahan yang sudah menjadi bagian tugas pemerintah pusat. Keterkaitan seperti itu menunjukkan bahwa aspek penyelenggaraan negara melalui tugas tertentu bersinggungan dengan fungsi regulasi dalam kerangka perumusan perda.

²⁹ **R. Tresna** dalam **Mexsasai Indra**, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 203.

³⁰ Lihat pemaparan **Siswanto Sunarno**, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 34-36.

Pembagian urusan pemerintahan pusat dan daerah sangat penting supaya tidak terjadi tumpang tindih mengenai urusan mana yang harus diemban oleh pusat maupun daerah. Urusan-urusan seperti itu harus diatur sesuai kebutuhan yang ada dan harus pula disadari bahwa setiap daerah memiliki potensi dan sumber daya yang berbeda. Atas dasar itu maka implementasi desentralisasi tidak saja merupakan keharusan normatif tapi juga merupakan otentisitas penyelenggaraan hak-hak daerah otonom itu. Di sinilah peran pemerintahan daerah melihat dan mengembangkan sumber daya yang ada melalui pengaturan yang sifatnya berkesinambungan. Berkenaan dengan pemaparan penulis di atas, **Siswanto Sunarno** mengemukakan bahwa:³¹

“Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah...”.

Pembatasan normatif merupakan pembingkai keutuhan negara sebagai bentuk campur tangan pemerintah dalam hukum. Bagi **Bagir Manan**, “Campur tangan ini menuntut hal-hal, seperti prinsip ‘*equal treatment*’, ‘*equal services*’, ‘*equal protection*’, dan lain-lain yang membutuhkan berbagai keseragaman atau

uniformitas pengaturan dan pengelolaan”.³² Maksud itu membawa konsekuensi demokrasi yang mengharuskan keseimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keterhubungan itu diharapkan menjadi pola ikatan hukum pusat dan daerah dalam urusan, kewenangan dan pengaturan. Berdasarkan pemaparan di atas maka menjadi jelas bahwa urusan pemerintahan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan adanya klasifikasi urusan dalam rangka penyelenggaraan negara.

Aspek Kesesuaian Bahasa Hukum

Terkait UUD 1945, dalam konteks bahasa hukum ditekankan bahwa “pemerintahan daerah berhak menetapkan Perda” sementara peraturan perundang-undangan di bawahnya menekankan “fungsi pembentukan Perda”. Terkait otonomi daerah disebutkan “otonomi seluas-luasnya” sehingga pemaknaan bahasa hukum kedua persoalan itu menimbulkan suatu keraguan besar mengenai eksistensi negara kesatuan. Konsekuensi logis penyamaan kekuasaan DPR membentuk aturan dan kekuasaan pemerintahan daerah membentuk aturan adalah sama yaitu badan pembentuk aturan. Kemudian, perihal otonomi seluas-luasnya adalah peluang bebas yang berarti seluas mungkin. Jadi, tanpa batasan otonomi.

³¹ *Ibid.*, hlm. 35.

³² **Bagir Manan** dalam **Krishna D. Darumurti** dan **Umbu Rauta**, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 101-102.

Terkait dengan penggunaan bahasa hukum, rentetan pasal dalam UUD 1945³³ dan undang-undang pemerintahan daerah³⁴ secara implisit mengindikasikan makna yang “terarah pada konsep kefederalan negara”. Dari segi hak mengurus urusan daerah diberikan kekuasaan “seluas-luasnya” dan dari segi kekuasaan diberi fungsi pembentukan aturan, bukan fungsi perumusan aturan dalam kerangka “menetapkan Perda”. Berdasarkan uraian singkat di atas maka menjadi nampak jelas bahwa penggunaan bahasa hukum dalam peraturan perundang-undangan ternyata berbeda konsepnya, demikian juga dengan penggunaan konsep “membentuk Perda” terhadap konsep “menetapkan Perda” adalah berbeda juga. Demikian juga mengenai penggunaan konsep “otonomi seluas-luasnya” dan konsep “sebanyak-banyaknya” seperti dikemukakan pada penjelasan Bab III UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, memiliki makna yang tidak sama juga.

Atas dasar pemahaman secara keseluruhan terkait pokok kajian ini, menurut hemat penulis, mengenai penyesuaian bahasa hukum merupakan suatu kemestian supaya tidak terjadi kekaburan makna hukum. Usaha-usaha pemaknaan bahasa hukum secara normatif tidak

bisa keliru sebab selain berakibat hukum secara administratif, konsep-konsep penggunaan bahasa hukum itu juga menagaburkan makna konstitusional konsep hukum dalam peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan ulasan di atas, menurut hemat penulis bahwa konsep “otonomi seluas-luasnya” adalah bahasa hukum yang “berlebihan”. Analisis bahasa hukum atas dasar konsep negara kesatuan menunjukkan bahwa istilah/frasa dalam konsep itu tidak tepat, seyogyanya menggunakan “otonomi luas” saja. Hal ini berbarengan dengan makna konsep penyerahan urusan “sebanyak-banyaknya” seperti dikemukakan dalam penjelasan UU terdahulu.

Setelah menelisik makna-makna dari beberapa peristilahan yang termuat dalam pemahaman konsep hukum dalam kajian ini, menjadi jelas bahwa kekonsistenan penggunaan istilah bahasa hukum nampaknya tidak diperhatikan atau bahkan dianggap sama saja. Penggunaan diksi hukum seharusnya selaras dengan maksud peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Untuk menghindari penyamaan istilah hukum yang sudah digunakan dalam UUD 1945 dan UU seyogyanya digunakan istilah hukum yang berbeda tetapi selaras dengan maksud peruntukannya jika dikenakan pada produk hukum di bawah UUD 1945 dan UU. Jika lembaga yang berbeda memiliki kewenangan yang sama maka tindakan dan hasilnya seharusnya sama. Akan tetapi setelah ditelisik, tidak ditemukan adanya kesejajaran

³³ Lihat pasal 18 ayat (5) UUD 1945.

³⁴ Lihat pasal 96 dan 149 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Perda dengan Undang-Undang, bahkan jika ditelusuri, UUD 1945 secara eksplisit menyatakan “berhak menetapkan” bukan “fungsi pembentukan” sebagaimana terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang secara eksplisit menegaskan “fungsi pembentukan Perda”.

Menurut penulis sangat janggal sebab baik lembaga pusat (DPR) dan lembaga daerah (DPRD) sama-sama memiliki kewenangan membentuk/pembentukan peraturan perundang-undangan yang setara. Jika kewenangannya disamakan, maka perihal peraturan daerah yang bersifat pengaturan dalam arti telah melalui proses yang dibahasakan sebagai “fungsi pembentukan”, yang akhirnya ditetapkan sebagaimana dinyatakan oleh UUD 1945, akan memiliki konsekuensi yang seolah-olah mereduksi makna peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Kejanggalan itu jelas jika diperhadapkan dengan proses bagaimana “menghasilkan norma itu”, yaitu jika kedua lembaga sama-sama membentuk maka menjadi aneh sebab “sudah dibentuk” oleh DPR tetapi hasil pembentukan hukum setingkat UU akan dibentuk lagi oleh DPRD, artinya satu produk hukum dibentuk dua kali. Inilah dasar pemikiran logis bahwa perlu dicarikan solusi untuk menemukan “pengganti” makna konsep “pembentukan peraturan daerah” agar tidak menyamai kata/frasa dalam konsep “membentuk undang-undang”.

Bagi penulis, supaya terhindar dari ambiguitas bahasa hukum, hendaknya

disepakati bahwa “ketika menggunakan kata ‘membentuk/pembentukan’ maka yang dimaksudkan adalah kewenangan DPR” sebagai *main legislator* dan ketika menggunakan kata ‘menetapkan’ maka yang dimaksudkan adalah kewenangan di luar *main legislator*, yang kesemuanya bermakna proses menghasilkan peraturan perundang-undangan, sebagai bagian dari upaya tertib administrasi penggunaan bahasa hukum.

Atas dasar analisis mengenai konsep hukum yang digunakan dalam frasa/istilah/kata yang terkait dengan bahasa hukum, penulis menemukan beberapa contoh perda yang menggunakan istilah/bahasa hukum “membentuk Perda” dan “menetapkan Perda” baik di lingkup provinsi dan kabupaten/kota. Hal ini menjadi bukti nyata bahwa pada kenyataannya terdapat perda yang mengikuti “perintah UU” dan ada perda yang mengikuti “perintah UUD 1945”. Terkait dengan hal itu, UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga menegaskan hal yang sama yakni menggunakan kata dasar “bentuk” yang menurut analisis penulis dimaksudkan sebagai “fungsi pembentukan Perda”.³⁵ Makna yang ada itu

³⁵ Pada ketentuan Umum Pasal 1 angka 7 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa: Peraturan daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi dengan persetujuan Gubernur. Pasal 1 angka 8 menegaskan bahwa: Peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

menunjukkan bahwa setiap proses membuat peraturan daerah itu memiliki kecenderungan “menyamakan” dan “mempertukarkan” arti dari “pembentukan dan menetapkan”. Mungkin bagi pembuat aturan hal yang demikian itu adalah hal yang wajar akan tetapi dalam konteks pemahaman tentang penggunaan bahasa hukum akan berpengaruh pada penafsiran, pelaksanaan bahkan akibat hukum yang mungkin ditimbulkan dalam penggunaan bahasa yang “tidak tepat” sebagaimana perintah UUD 1945.

Menurut hemat penulis, terkait penggunaan bahasa hukum yang berbeda itu pertama-tama karena UU memerintahkan hal yang berbeda dengan maksud UUD 1945, di mana UUD menyatakan “menetapkan” sementara UU dibawahnya bahkan Perda menyatakan “membentuk”. Atas dasar penelisikan itu maka bagi penulis, kesalahan penggunaan istilah/kata dalam bahasa hukum dimulai karena UU memerintahkannya, bukan diperintahkan UUD 1945. Jadi, dapat dipahami bahwa UU-lah yang mengaburkan makna “menetapkan” dengan mengganti kata/istilah bahasa hukum itu menjadi “pembentukan”.

Konsep hukum yang nampak pada UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memiliki makna yang sama dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menggunakan frasa/istilah/kata yang terkonsepkan sebagai

“kekuasaan membentuk”.³⁶ Dengan membandingkan peraturan perundang-undangan³⁷ yang ada dapat ditarik suatu garis yang menunjukkan bahwa ketidaktertiban penggunaan bahasa hukum dimulai oleh UU yang menjadi tautan normatif yang memerintahkan “dibentuknya Perda”. Dengan demikian, menurut hemat penulis, penggunaan bahasa hukum “di-belok-kan” oleh UU yang memerintahkan dibuatnya suatu Perda.

Selain itu, jika ditelisik dalam Peraturan Menteri dalam Negeri (Permendagri)³⁸ ditemukan juga mengenai istilah/kata “pembentukan” Perda. Bagi penulis, makna seperti itu memiliki kecenderungan pengingkaran atau pengabaian amanat konstitusional UUD 1945. Artinya Permendagri dimaksud juga “mem-belok-kan” arti dari “hak menetapkan” itu. Jadi, baik UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah maupun Permendagri No. 120 Tahun 2018 dimaksud

³⁶ Lihat dalam penjelasan konseiderans UU No. 12 Tahun 2011 dimaksud yang menyatakan bahwa: 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.

³⁷ Dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa: Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

³⁸ Lihat dalam Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

memiliki bahasa hukum yang tidak sesuai seperti apa yang ditegaskan oleh UUD 1945. Alasan-alasan itu memungkinkan adanya pembuatan perda yang mengikuti “maksud dan kehendak pembuatnya”.³⁹ Artinya, pilihan istilah/kata yang dilekatkan pada konsiderans terkait *Nomen Clatur*⁴⁰ Perda disesuaikan dengan kehendak atau anggapan yang menyamakan istilah/kata dari pembuatnya sehingga bermuara pada ketidaktertiban penggunaan bahasa hukum.

PENUTUP

1. Kesimpulan

1. Konsep “pembentukan perda” tidak sesuai dengan konsep “hak menetapkan Perda” dan konsep “otonomi seluas-luasnya” tidak selaras dengan prinsip-prinsip pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan sebab makna “fungsi pembentukan perda” oleh DPRD, menyamai makna “kekuasaan membentuk undang-undang” oleh DPR sehingga seolah-olah “mempunyai kewenangan menghasilkan perundang-undangan yang setara” untuk dilaksanakan di daerah otonom.
2. Akibat hukum penggunaan konsep “pembentukan perda” terhadap prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan adalah akibat hukum

administratif yaitu ketidakseragaman diksi yang digunakan dalam bahasa hukum sehingga menyebabkan kesamaan kewenangan DPR dan DPRD yang berarti kesamaan membuat peraturan perundang-undangan setara undang-undang di tiap daerah otonom, kesamaan kekuatan produk hukum, dan kerancuan terhadap makna hierarki peraturan perundang-undangan sebab tidak mungkin ada kesetaraan dalam konsep hierarki, dan tidak mungkin terjadi pengujian di mana undang-undang menguji undang-undang.

2. Saran

1. Bagi Pemerintah Pusat agar merevisi “fungsi pembentukan perda” dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 96 ayat (1) a dan Pasal 149 ayat (1) a terkait konsep “hak menetapkan perda” dan konsep “kekuasaan membentuk undang-undang” sehingga konsep dalam undang-undang dimaksud sesuai dengan UUD 1945, serta konsep pelaksanaan otonomi daerah yakni frasa “otonomi seluas-luasnya” dalam UUD 1945 diganti dengan frasa “otonomi luas”, dalam pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan.
2. Bagi Pemerintah Pusat agar mengganti konsep “fungsi pembentukan peraturan daerah” menjadi konsep “fungsi penetapan perda”, agar makna “hak menetapkan peraturan daerah” dan “kekuasaan

³⁹ Lihat juga penjelasan **Antho Freddy Susanto**, *Semiotika Hukum: Dari Dekonstruksi Teks Menuju Progresivitas Makna*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 81.

⁴⁰ Bahasa Latin, *Nomen-nominis* (n): nama; *Clarus-a-um*: masyur, terkenal.

membentuk undang-undang” tidak dikaburkan oleh makna “fungsi pembentukan perda”, sebab produk hukum peraturan daerah yang lebih bersifat pengaturan (produk hukum regulasi) tidak sama tingkatannya dengan undang-undang (produk hukum legislasi) di dalam hierarki perundang-undangan serta sedapat mungkin menghindari ketidakseragaman diksi dalam penggunaan istilah atau bahasa hukum dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Bruggink, J.J.H., *Refleksi Tentang Hukum* (Alih Bahasa: Arief Sidharta), Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Chaer, Abdul, *Linguistik Umum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012.
- Darumurti, Krishna D. dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Ekatjahjana, Widodo, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008
- El-Muhtaj, Majda, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2012.
- Halim, Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2010.
- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 2005.
- Indra, Mexsasai, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Kaloh, J., *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2007.
- Latief, Abdul, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Purbacaraka, Purnadi dan A. Ridwan Halim, *Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran: Tinjauan Filsafat Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.

Ranggawijaya, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.

Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Susanto, Anthon Freddy, *Semiotika Hukum: Dari Dekonstruksi Teks Menuju Progresivitas Makna*, Refika Aditama, Bandung, 2005.

B. Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

C. Kamus

Hardjono, Rayner, *Kamus Saku Istilah Bahasa Asing*, Gramedia, Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

Kubung, Subrata, *Kamus Hukum Internasional & Indonesia*, Permata Press, Tanpa tahun.

Solihin, M. Firdaus-Wiwin Yulianingsih, *Kamus Hukum Kontemporer*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.