

A. KAHAR MARANJAYA
 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta
 Kaharmaranjaya@gmail.com

KEBIJAKAN DAERAH SEBAGAI LANDASAN PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

ABSTRACT

Decentralization is the delegation of authority to make decisions and policies to the manager or the people at the lower levels of an organization in the area of autonomy decisions are trimmed, just at the local level that save energy and money. In the concept of decentralization of the central government still has a role as a conduit of the budget through the budget deconcentration will be up to the province. Logically deconcentration will decrease along with the increasing decentralization of funds. In practical terms it is manifested in its merger phenomenon regional offices ministries to local governments. Enforced vertical pattern of deconcentration is embodied in the pattern of deconcentration in the provincial government is still funded by the center. Based on this reality, the criteria for transfer of funds from the central government to the regions is important.

KEYWORD

*DECENTRALIZATION
 POLICY, REGIONAL
 AUTONOMY,
 DECENTRALIZATION
 FUNDS*

ABSTRAK

Desentralisasi adalah pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manajer atau orang-orang pada level bawah pada suatu organisasi. Dalam Otonomi daerah pengambilan keputusan-keputusan dipangkas, cukup di tingkat daerah sehingga menghemat energi dan biaya. Di dalam konsep desentralisasi pemerintah pusat masih mempunyai peran sebagai pemberi anggaran melalui anggaran dekonsentrasi yang akan sampai ke propinsi. Logikanya dana dekonsentrasi akan semakin menurun seiring dengan semakin meningkatnya dana desentralisasi. Secara praktis hal ini diwujudkan dalam fenomena merger-nya kantor-kantor wilayah departemen teknis ke pemerintah daerah. Penghilangan pola vertikal dekonsentrasi ini diwujudkan dalam pola dekonsentrasi di pemerintahan provinsi yang masih didanai oleh pusat. Berdasarkan kenyataan ini maka kriteria transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah menjadi penting.

KATA KUNCI

*DESENTRALISASI,
 OTONOMI DAERAH,
 KEUANGAN DAERAH*

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah (pemda) dalam menyelenggarakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah, yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah (perda), peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Pemerintahan daerah dalam membentuk kebijakan daerah bertujuan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, oleh sebab itu pemda perlu memperhatikan karakteristik daerah disamping aspek-aspek peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan sumber daya yang ada baik di daerah maupun di luar daerah tetapi terkait dengan daerah seperti "putra-putra daerah yang berkiprah di luar daerah", untuk ikut bersama-sama merumuskan kebijakan daerah.

Pemda adalah disini sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 2, "Pemda adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Dari rumusan tersebut tampak jelas daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah. Pengejawantahan dari kewenangan Pemda tersebut mengandung konsekuensi bahwa daerah juga mempunyai kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, meningkatkan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, yang dirumuskan dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Dalam tulisan ini, penulis hanya membahas kebijakan daerah dalam bentuk Perda saja. Pembatasan ini dimaksudkan tidak saja karena Perda menjadi landasan penyelenggaraan Pemda akan tetapi ingin melihat Perda aktif dalam perspektif yang lebih komperhensif. Dalam rangka penyusunan tertib perundang-undangan, meka perlu dibedakan dengan tegas antara putusan-putusan yang bersifat mengatur (*regelling*) dari putusan-putusan yang bersifat penetapan administratif (*beschikking*).¹

Perda merupakan putusan yang bersifat mengatur, oleh sebab itu pembentukan Perda harus memperhatikan syarat-syarat dalam pembentukannya baik formal maupun materiil.

¹ Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI bekerjasama dengan PSHTN-FH UI, 2004), hlm 250

Kebutuhan terhadap peraturan perundang-undangan khususnya Perda dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan pelaksanaan peraturan yang lebih tinggi menjadi suatu kebutuhan dalam upaya menggapai keadilan, kedamaian dan kepastian hukum, yang kesemuanya harus diatur dengan hukum-hukum yang modern. Ciri-ciri hukum modern adalah "*adanya norma-norma hukum yang tertulis, rasional, terencana, universal dan responsive dalam menghadapi perkembangan masyarakat dan dapat menjamin kepastian hukum*".²

Makin besarnya peranan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis di negara-negara modern dewasa ini, disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:³ *Pertama*, peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi), mudah ditemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas. Begitu pula pembuatnya. *Kedua*, peraturan perundang-undangan member kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah ditemukan kembali. *Ketiga*, struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji, baik dari segi formal maupun materi muatannya. *Keempat*, pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi Negara-Negara yang sedang membangun, termasuk membangun sistem hukum yang baru sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Indonesia sebagai negara hukum, maka untuk mewujudkan konsep tersebut diperlukan tatanan yang tertib, khususnya dalam bidang peraturan perundangan. Tertib pembentukan peraturan perundangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat prakarsa, perencanaan sampai dengan pengundangannya. Untuk membentuk suatu peraturan perundangan yang baik diperlukan sebagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, dan teknik penyusunan, maupun pengujiannya.

PERANAN PERDA DALAM PENYELENGGARAAN PEMDA

Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, tetapi dibatasi untuk tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Yang dimaksud kepentingan umum disini

² I.G Pantja Astawa dan Suprin Na'a *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm 1

³ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind Hill.Co, 1992) hlm, 7-8)

sebagaimana penjelasan Pasal 136 ayat 4 (UU No.32 Tahun 2004) adalah "kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif".

Perda dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama kepala daerah, DPRD merupakan perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum, yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah fungsi untuk membuat peraturan daerah, sebagaimana ketentuan pasal 42 UU No.32 Tahun 2004 yang menyatakan:

- a. DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. DPRD membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama dengan kepala daerah.

Fungsi legislasi sebagaimana di atas menunjukkan sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD tidak saja ikut membahas dan menyetujui Perda akan tetapi lebih dari itu yaitu mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang akan menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah, sekaligus dimaknai juga sebagai amanat untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah sebagai salah satu tujuan otonomi daerah. Lebih jauh lagi, Prof. Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoto dalam buku "Meningkatkan Kinerja DPRD" menyatakan fungsi legislasi adalah suatu proses untuk mengkombinasi berbagai kepentingan para pihak pemangku kepentingan (stakeholders), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Oleh karena itu fungsi ini dapat mempengaruhi karakter dan profil daerah melalui peraturan daerah sebagai produknya. Di samping itu sebagai produk hukum daerah, maka peraturan daerah merupakan komitmen-komitmen bersama para pihak pemangku kepentingan daerah yang mempunyai kekuatan paksa. Dengan demikian fungsi legislasi mempunyai arti yang sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan (sebagai *social engineering*) maupun sebagai pencipta keadilan social bagi masyarakat".⁴

Dalam kaitan kondisi politik dan hukum sangat menarik untuk dikemukakan pendapat Philippe Nonet dan Philip Selznick sebagaimana dikutip Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera yang mencetuskan suatu teori mengenai tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat, yaitu;⁵

⁴ Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoto, *Meningkatkan Kinerja DPRD*, (Bandung: Focusmedia, 2009) hlm 58)

⁵ *Ibid*

1. Hukum Responsif, yaitu hukum yang merupakan alat kekuasaan represif, yang banyak mengandalkan paksaan tanpa memikirkan kepentingan yang ada dipihak rakyat. Perhatian paling utama hukum represif adalah dengan terpeliharanya dan diterapkannya tata tertib, ketenangan umum, pertahanan otoritas, dan penyelesaian pertikaian. Pada umumnya hukum represif mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :
 - a. Institusi-institusi hukum langsung terbuka bagi kekuasaan politik,
 - b. Perspektif resmi mendominasi segalanya,
 - c. Kepentingan bagi rakyat untuk mendapatkan keadilan dimana mereka dapat memperoleh perlindungan dan jawaban atas keluhan-keluhannya sangat terbatas,
 - d. Badan-badan khusus seperti polisi menjadi pusat kekuasaan yang bebas,
 - e. Suatu rezim rangkap melembagakan keadilan kelas dengan mensolidasikan dan mengesahkan pola-pola subordinasi sosial, dan
 - f. Hukum dan otoritas resmi digunakan unttuk menagakkan konfirmatas kebudayaan.
2. Hukum Otonom, yaitu hukum sebagai pranata yang mapu menjinakkan represi dan melindungi integritasnya sendiri. Ciri khas dari hukum otonom dapat dikemukakan sebagai berikut :
 - a. Hukum terpisah dari politik, secara khas system ini menyatakan kemandirian kekuasaan peradilan dan membuat garis tegas antara fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif,
 - b. Tertib hukum mendukung model peraturan, yang membatasi resiko ikut campur lembaga hukum dalam wilayah politik,
 - c. Prosedur adalah jantung hukum,
 - d. Ketaatan pada hukum, dipahami sebagai kepatuhan yang sempurna terhadap peraturan hukum positif.
3. Hukum Responsif, yaitu hukum yang merupakan sarana respons atas kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Ada beberapa ciri dari hukum responsif, yakni:
 - a. Dinamika perkembangan hukum meningkatkan otoritas tujuan dalam pertimbangan,
 - b. Tujuan membuat kewajiban hukum menjadi semakin problematik, sehingga mengenduirkan klaim hukum terhadap kepatuhan dan membuka kemungkinan bagi suatu konsepsi tatanan semakin tidk kaku dan semakin bersifat perdata,
 - c. Hukum memiliki keterbukaan dan fleksibilitas, advokasi hukum memasuki suatu dimensi politik dan lalu meningkatkan kekuatan-kekuatan yang dapat membantu mengkoreksi dan mengubah institusi hukum,

- d. Tujuan dan integritas dari tatanan hukum tergantung kepada model institusi hukum yang lebih kompeten.

Di dalam perspektif pembentukan peraturan Montesquieu, mengemukakan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Gaya peraturannya hendaknya padat dan sederhana dan sederhana ini mengandung arti bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan yang berlebihan dan retorik hanya merupakan tambahan yang menyesatkan dan mubazir.
2. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya bersifat mutlak dan relatif, sehingga dengan demikian memperkecil kemungkinan munculnya perbedaan pendapat yang individual.
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis.
4. Hukum hendaknya tidak dirumuskan dalam bahasa yang tinggi karena ditujukan kepada rakyat, jadi menggunakan bahasa yang mudah dipahami.
5. Hukum tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan, pengubahan, yang demikian akan digunakan bila benar-benar diperlukan.
6. Hukum hendaknya tidak bersifat argumentatif adalah bahaya memerinci alasan-alasan karena hal itu akan menimbulkan konflik.
7. Pembentukan hukum hendaknya mempertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktik dan hendaknya tidak mengoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar keadilan dan hakikat permasalahan.

Mengingat arti penting dari legislasi DPRD bagi penyelenggaraan desentralisasi/otonomi daerah, maka perlu penjabaran secara lebih rinci mengenai peranan DPRD dalam melaksanakan legislasi yang produknya berbentuk Peraturan Daerah. Hal ini dirasa penting karena Perda mempunyai peranan sebagai berikut: ⁶

1. Perda Menentukan Arah dan Pemerintahan di Daerah

Perda sebagai kebijakan publik tertinggi di daerah, harus menjadi acuan seluruh kebijakan publik yang dibuat termasuk di dalamnya sebagai acuan daerah dalam menyusun program pembangunan daerah. (sebagai contoh seperti : RPJP Daerah, RPJM Daerah, maupun Renstrada). Asas-asas umum penyelenggaraan Negara/ Pemerintahan yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) penerapan asas tersebut di daerah menjadi acuan dalam penyusunan Perda.

⁶ Ibid, hlm 59

2. Perda Sebagai Dasar Perumusan Kebijakan Publik di Daerah
Agar Perda tentang arah pembangunan dan pemerintahan di daerah dapat dioperasionalkan, diperlukan ketentuan atau peraturan tentang pelaksanaan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah, yang mengacu kepada Perda yang ada sebelumnya dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Beberapa kebijakan publik yang harus mengacu kepada Perda, antara lain berupa:

- a. Kebijakan publik tentang manajerial pelaksanaan program
 - b. Kebijakan publik tentang pengalokasian dan pemberdayaan SDM
 - c. Kebijakan tentang pelaksanaan keuangan dan anggaran
 - d. Kebijakan tentang sistem pelaksanaan dan sistem prosedur
 - e. Kebijakan tentang sistem teknik penyelesaian pekerjaan/program
 - f. Kebijakan tentang pembentukan struktur organisasi
3. Perda sebagai kontrak sosial di daerah
Kontrak sosial merupakan ikatan kontrak antara pejabat publik dengan masyarakat daerah yang mempunyai kedaulatan, yang perwujudannya dalam Perda sebagai berikut :
 - a. Kontrak sosial yang sudah konkrit seperti, Perda tentang RPJP dan RPJM
 - b. Kontrak yang mengatur hal-hal yang lebih mendesak dan lebih tegas seperti kontrak sosial yang terjadi ketika Perda disusun melalui mekanisme yang mengikutsertakan partisipasi masyarakat
 - c. Kontrak sosial yang mengatur hal-hal yang masih belum tegas dan dapat berubah, misalnya terjadi ketika masyarakat mempercayakan kepada seseorang untuk duduk sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah dengan memilih yang bersangkutan dalam pemilu berdasarkan program yang ditawarkan.
 4. Perda sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah
Gemuk atau rampingnya organisasi pemerintah daerah sangat ditentukan oleh kebutuhan dan kemamouan keuangan daerah dalam rangka pelayanan publik, yang disusun dengan mengikuti fungsinya dan bukan sebaliknya (*structure follow function*). Pemda akan efektif jika pembentukan perangkat daerah dan susunan oragnisasi perangkat daerah benar-benar sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat daerah. Karena memperbesar dan memperlebar struktur organisasi yang tidak didasarkan pada

fungsi akan menimbulkan inefisiensi anggaran. Untuk menentukan struktur pemerintahan daerah yang efektif dan member kepastian hukum diperlukan Perda tentang Pembentukan Perangkat dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK).

Adalah filusuf Yunani yang bernama Cicero, mengatakan bahwa "ubi societas, ibi ius" artinya "dimana ada masyarakat, disitu ada hukum", pandangan ini menunjukkan bahwa hukum itu ada sejak mesyarakat itu ada. Mengingat begitu pentingnya peranan Perda sebagaimana dikemukakan di ats yang sekaligus berfungsi sebagai hukum pada tataran lokal daerah yang bersangkutan. Namun demikian hukum dibentuk tidak sekedar untuk menunjukkan bahwa badan atau lembaga pembentuknya telah melakukan tugas dan fungsinya, akan tetapi lebih dari itu, yaitu hukum yang dibentuk tersebut harus sesuai dengan ciri-ciri hukum. Komisi Hukum Nasional (Februari 2004) menyebutkan ada sebelas ciri-ciri dari hukum modern, yaitu :

- a. Aturan dalam hukum modern bersifat seragam, maksudnya ketika diterapkan tidak mengenal lagi diskriminasi berdasarkan suku, agama, kelas, kasta, jenis kelamin, dan lain-lain.
- b. Hukum modern bersifat transaksional, artinya hakl dan kewajiban para pihak dalam suatu hubungan hukum sepenuhnya ditentukan oleh kekuatan tawar mnawar antara mereka.
- c. Hukum modern bersifat universalistik, artinya putusan atas perkara yang serupa biasanya adalah sama, tidak ada yang unik. Putusannya berulang dan dapat diramalkan.
- d. Sistem hukum bersifat hirarki, artinya ada jenjang dimana tingkat yang lebih rendah diawasi oleh tingkat yang lebih tinggi. Misalnya outusan Pengadilan Negeri akan dikoreksi lagi pada putusan Pengadilan Tinggi, dan seterusnya putusan Pengadilan Tinggi diawasi oleh Mahkamah Agung.
- e. Sistemnya diorganisasikan secara birokrasi, artinya untuk mencapai adanya keterangan dalam putusan (universalistik) itu, tentu diperlukan catatan yang disusun dan diarsip secara baik. Sistem hukum dengan demikian makin impersonal (mekanis),.
- f. Sistem hukum modern adalah rasional, maksudnya sistem tersebut dapat dipelajari dan dimengerti oleh semua orang.
- g. Sistem hukum dijalankan oleh para profesional sistem peradilan, misalnya tidak lagi bersifat ad hoc, semuanya dilakukan oleh mereka yang bekerja purnawaktu (fukkime). Mereka juga adalah lulusan pendidikan formal dengan kualifikasi tertentu.

- h. Sistemnya menjadi lebih taktis dan kompleks, maksudnya bahwa sistem hukum moderna tidak ada begitu saja dimasuki oleh orang-orang kebanyakan. Perlu adanya tenaga ahli yaitu orang-orang yang tahu seluk beluk sistem ini. Mereka adalah para ahli hukum yang menjembatani antara peradilan dengan pribadi-pribadi yang berperkara.
- i. Sistem hukm modern dapat diubah dan diganti, artinya tidak ada yang sakral. Perundang-undangan telah menggantikan peran hukum adat yang lamban.
- j. Sistem hukum bersifat politis, hukum terikat demikian dalam kepada Negara, sehingga Negara menikmati suatu monopoli atas perkara-perkara lain seperti agama, dagang, hanya dapat sepanjang diawasi oleh Negara.
- k. Tiugas menemukan hukum dan menerapkan hukum dibedakan menurut fungsi-fungsinya, artinya ada pemisahan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Pembentukan Perda terkait dan sejalan dengan proses Penyusunan Program Legislasi Daerah dimana perlu memperhatikan instansi-instansi yang telah mempunyai dan mempengaruhi program legislasi daerah secara keseluruhan, instansi dimaksud adalah Biro/Bagian Hukum dari pihak Pemerintah Daerah, penitia legislasi dari DPRD, dan kekuatan-kekuatan lain yang dapat mempengaruhi program legislasi daerah. Dalam menyusun Prolegda Biro/Bagian Hukum sebagai koordinator yang bertugas menyiapkan bahan-bahan, menyusun dan mengkompilasi seluruh kepentingan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dilingkungan pemda yang mempunyai program legislasi.

ASAS-ASAS PEMBENTUKAN DAN MATERI MUATAN PERDA

Perda sebagai bagian dari Peraturan Perundang-Undangan oleh sebab itu pembentukannya pun juga terikat kepada ketentuan asas-asas pembentukan dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Sebelum membahas asas dimaksud, terlebih dahulu kita melihat syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh sebuah Perda yang baik harus memenuhi unsur-unsur, yaitu:

1. Unsur Yuridis, meliputi hal-hal berikut :
 - a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan
 - b. Keharusan adanya kesesuaian antara bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang akan diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undanga yang lebih tinggi atau sederajat.
 - c. Keharusan untuk mengikuti tata cara tertentu

- d. Keharusan untuk tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatnya dan kepentingan umum
2. Unsur Sosiologis :
Artinya pembentukan Perda harus mencerminkan kemauan atau kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi oleh PSK, Miras, dll.
3. Unsur Filosofis
Setiap Negara harus mempunyai apa yang menjadi cita hukum dalam artian masyarakat mempunyai apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan, dan sebagainya. Cita hukum tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk serta berdasarkan/bersumber kepada falsafah Negara.

Pembentukan Perda adalah "proses pembuatan perda yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan Perda menjadi Perda harus berpedoman kepada peraturan Perundang-Undang⁷". Sementara menurut Pasal 1 angka 1 UU No.10 Tahun 2004, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah "proses pembentukan atau pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari proses perencanaan, perancangan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, penyebarluasan, dan evaluasi". Peraturan perundang-undangan (termasuk Perda) adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara, lingkungan jabatan atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Langkah-langkah pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Jazim Hamidi, meliputi susunan sebagai berikut:⁸

1. Pengkajian (interdisipliner), terhadap hal-hal :
 - a. Sudah mendesak untuk diatur dalam peraturan perundang-undangan.
 - b. Kemungkinan-kemungkinan masalah yang akan timbul di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya.
2. Melakukan penelitian, meliputi hal-hal berikut :
 - a. Penelitian hukum/hasil penelitian
 - b. Hukum nasional/hukum Negara lain yang mengatur materi yang bersangkutan
 - c. Penyusunan naskah akademik
 - d. Penyusunan rancangan peraturan

⁷ Ibid, hlm 81-82

⁸ Jazim Hamidi *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2008), hlm 33

Secara lebih komperhensif UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengamanatkan, bahwa dalam membentuk Peraturan (termasuk Perda) harus berdasarkan pada asas pembentukan yang baik, meliputi :

- a. Kejelasan tujuan – bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat – bahwa setiap jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan – bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan – bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
 - Aspek filosofis, terkait dengan nilai-nilai etik dan moral, berlaku di masyarakat. Perda yang mempunyai tingkat kepekaan tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat.
 - Aspek yuridis, terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Perda.
 - Aspek Sosiologis, terkait dengan bagaimana Perda yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan – bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan – bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan susunan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan – bahwa setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahsan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundnag-undngan.

Disamping asas-asas tersebut diatas, UU No.10 Tahun 2004 juga menentukan asas-asas Materi muatan Peraturan Perundang-Undangan, sebagai berikut:

1. Pengayoman – peraturan perundang-undangan harus memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Kemanusiaan – peraturan perundang-undangan harus memberikan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional.
3. Kebangsaan – peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Kekeluargaan – peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Kenusantaraan – bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. Bhineka Tunggal Ika – bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
7. Keadilan – peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan – bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Ketertiban dan kepastian hukum – bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan – bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERDA

Perda sebagai peraturan yang mengikat masyarakat di daerah, maka dalam pembentukannya masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda, sebagai bentuk partisipasi/peranserta. Partisipasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, "berarti ada peranserta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan mempengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan peraturan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan Perda".⁹

Dengan demikian ada beberapa konsep partisipasi, yaitu :¹⁰

1. Partisipasi sebagai kebijakan – konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek Perda.
2. Partisipasi sebagai strategi – konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.
3. Partisipasi sebagai alat komunikasi – konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah untuk mengetahui keinginan rakyat.
4. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa – konsep ini melihat partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan toleransi atas ketidakpercayaan dan kerancuan yang ada di masyarakat.

Denagn adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, maka hal ini tidak saja dipandang sebagai bentuk kepedulian masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip *good governance* (pemerintahan yang baik). Terlebih lagi partisipasi masyarakat dalam membentuk Perda yang akan menjadi landasan penyelenggaraan pemerintahan dan otonomi daerah. Ada beberapa alasan urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, yaitu :

1. Menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga Perda yang dibuat benar-benar memenuhi syarat Perda yang baik.
2. Menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki sekaligus rasa bertanggungjawab, dan akuntabilitas.
3. Menumbuhkan adanya kepercayaan, penghargaan, dan pengakuan masyarakat terhadap Perda.

⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2001, hlm 831

¹⁰ Jazim Hamidi *Op. Cit*

PENUTUP

Penyelenggaraan pemetintah daerah dengan pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peningkatan peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pembentukan Perda sebagai landasan penyelenggaraan otonomi daerah meleui otonomi luas, maka daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing dengan memperhtikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhususan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind Hill.Co, 1992)

I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*, (Bandung: Alumni, 2008)

Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2008)

_____, *Pedoman Akademik Perda Partisipatif*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007)

Jimly Asshididdiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI bekerjasama dengan PSHTN-FH UI, 2004)

Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja DPRD*, (Bandung: Focusmedia, 2009)

Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah*.