

TERTIB REGULASI DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

Zudan Arif Fakrulloh ^{*)}

Abstrak

Otonomi daerah sebagai amanat UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan momentum yang tepat untuk menciptakan hukum yang lebih sesuai dengan konteks lokal. Pelaksanaan otonomi daerah berdampak besar pada pola penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Otonomi daerah mengamanatkan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi & tugas pembantuan. Terhadap kewenangan mengatur yang dimiliki, maka pemerintah daerah dapat mengelola semua potensi daerah termasuk membuat dan membentuk produk hukum sesuai dengan masalah yang dihadapi, keunikan dan kebutuhan daerah melalui mekanisme pembuatan produk hukum daerah dalam bentuk peraturan daerah maupun keputusan daerah sebagai salah satu landasan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam pembentukan produk hukum daerah terdapat 4 (empat) unsur tertib regulasi yaitu : Tertib Kewenangan, Tertib Prosedur, Tertib Substansi dan Tertib Implementasi.

Kata Kunci : Otonomi Daerah, Produk Hukum, Pemerintah Daerah.

Abstract

Regional autonomy as the mandate of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia is the right momentum to create laws that are more in line with the local context. Implementation of regional autonomy has a major impact on the pattern of local governance. Regional autonomy mandates the autonomous regions to regulate and manage their own governmental affairs based on the principle of autonomy and duty of assistance. Regarding the authority to manage the owned, the local government can manage all the potential of the region including making and forming legal products in accordance with the problems faced, the uniqueness and needs of the region through the mechanism of making local legal products in the form of local regulations and regional decisions as one of the legal foundation in the implementation local government. In the formation of local legal products there are 4 (four) elements of orderly regulation namely: Orderly Authority, Procedure Order, Substance Order and Orderly Implementation.

Keywords : Regional Autonomy, Legal Products, Local Government.

A. Pengantar

Produk hukum daerah merupakan sebuah instrumen regulasi yang harus terintegrasi dengan sistem otonomi daerah.

Hal ini sebagai konsekuensi dari sistem otonomi daerah itu sendiri yang bersendikan kemandirian (*zefstandigheid*) dan bukan merupakan suatu bentuk kebebasan

suatu satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhankelijkheid*) penuh. Kemandirian itu mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri namun tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam sistem *unitary*, negara kesatuan, pemerintah daerah bukan negara bagian yang mempunyai kedaulatan sendiri

^{*)} Pengajar di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Borobudur Jakarta.

sebagaimana dalam sistem negara federal.¹ Produk hukum daerah mempunyai peran yang strategis dalam mendorong terwujudnya penyelenggaraan otonomi daerah. Untuk itu tidaklah berlebihan apabila dikatakan bahwa setiap penyelenggara pemerintahan daerah dituntut untuk memahami tertib regulasi. Tertib regulasi adalah suatu proses membuat produk hukum yang baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum yang terdiri dari unsur tertib kewenangan, tertib prosedur, tertib substansi dan tertib implementasi.

Produk hukum daerah yang berkualitas dimaknai bahwa produk hukum tersebut secara materi muatan dan teknis penyusunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dapat menyelesaikan masalah dan menjawab kebutuhan masyarakat. Sedangkan produk hukum daerah yang efektif dimaknai bahwa produk hukum yang dibuat tidak selesai begitu saja pada saat ditetapkan, melainkan produk hukum tersebut sesuai dengan kebutuhan, berlaku tepat guna atau berhasil guna atau tepat sasaran atau tercapai tujuannya pada tataran pelaksanaannya dapat bermanfaat bagi masyarakat.

Pemahaman tertib regulasi sangat dibutuhkan oleh para pembentuk produk hukum daerah. Hal ini dilatarbelakangi banyak bermunculannya produk hukum yang tidak sesuai baik secara kewenangan, prosedur, substansi dan implementasi dengan peraturan perundang-undangan.

Produk Hukum daerah

Definisi Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan Bersama KDH, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD. Berdasarkan de-

finisi tersebut Jenis produk hukum daerah terdiri atas:

1. Produk hukum yang berbentuk peraturan terdiri dari:
 - a. Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan Persetujuan Bersama Gubernur;
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten / Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota dengan Persetujuan Bersama Bupati / Walikota;
 - c. Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah Peraturan Gubernur dan / atau Peraturan Bupati / Walikota.
 - d. Peraturan Bersama Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah yang selanjutnya disingkat PB KDH adalah peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih kepala daerah, yang terdiri atas : Peraturan Bersama Gubernur dan Peraturan Bersama Bupati/ Walikota
 - e. Peraturan DPRD adalah peraturan yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD Provinsi dan Pimpinan DPRD Kabupaten / Kota.
2. Produk hukum daerah yang berbentuk penetapan dengan sifat kongkrit, individual dan final terdiri dari:
 - a. Keputusan Kepala Daerah, terdiri atas : Keputusan Gubernur Keputusan Bupati / Walikota
 - b. Keputusan DPRD
 - c. Keputusan Pimpinan DPRD
 - d. Keputusan Badan Kehormatan DPRD

Unsur Tertib Regulasi

Dalam pembentukan produk hukum daerah terdapat 4 (empat) unsur tertib regulasi yaitu : Tertib Kewenangan, Tertib Prosedur, Tertib Substansi dan Tertib Implementasi.

¹Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Penerbit PT. Grasindo, Jakarta, Desember 2007, hlm. 314.

Tertib Kewenangan

Seringkali kita menemukan istilah yang disamakan dengan kata wewenang yaitu istilah kekuasaan. Tetapi dalam lingkup Hukum Tata Negara kebanyakan ahli hukum tata negara menggunakan istilah wewenang. Dalam Ilmu Hukum, kewenangan atau wewenang merupakan konsep yang sangat penting. Wewenang dalam Bahasa Inggris disebut *authority* atau dalam Bahasa Belanda *bevoegheid*. Secara singkat arti dari wewenang adalah kekuasaan yang sah.

Menurut Zudan Arif Fakrulloh kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak yang dimiliki oleh pejabat untuk memerintah atau bertindak. Parameter yang dipakai dalam penggunaan wewenang adalah kepatuhan hukum ataupun ketidakpatuhan hukum (*“improper legal” or “improper illegal”*)³. Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan / Pejabat / Penyelenggara Negara untuk mengambil keputusan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Beberapa ahli mengatakan kewenangan dengan sebutan kompetensi. Kompetensi berasal dari Bahasa Latin, yaitu *competentia* yang berarti *hetgeen aan iemand toekomt* (apa yang menjadi wewenang seseorang)⁴. Kompetensi diartikan sebagai kewenangan (kekuasaan) untuk menentukan atau (memutuskan sesuatu)⁵. S.F Marbun menyatakan kompetensi (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap golongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah. Kompetensi merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechts - bevoeg - heidheden*).

³ Zudan Arif Fakrulloh, *Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Kerangka Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah*, Makalah disampaikan dalam acara Suncang Perda DKI, Ciamis dan Blitar, 2013, hlm 3

⁴ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, 1985, hlm. 65

⁵ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm 584

Kompetensi berbeda dengan wewenang. Wewenang diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis diartikan bahwa wewenang adalah kemampuan bertindak yang dilakukan oleh Undang-Undang untuk melakukan hubungan hukum⁶.

Setiap badan atau pejabat dalam melakukan tindakan akan ditanya terlebih dahulu apakah mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum itu atau tidak, apakah punya kewenangan untuk mengatur atau tidak, apakah implikasi dari implementasinya kewenangan tersebut. Ketika kita berbicara hukum positif, maka batas kewenangan harus benar-benar diperhatikan. Dalam melakukan kewenangan setiap Badan, Pejabat atau Penyelenggara Negara tidak boleh bertindak diluar batas kewenangannya. kewenangan tersebut dibatasi oleh :

- a. Masa atau tenggang waktu wewenang
- b. Wilayah berlakunya wewenang
- c. Cakupan atau materi wewenang

Cacat terhadap aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegheid*)⁷ karena tidak dibuat oleh pejabat yang berwenang menyangkut cacat isi/materi (*onbevoegheid ratione materiae*), cacat wilayah (*onbevoegheid ratione loci*) dan cacat waktu (*onbevoegheid ratione temporis*). Kewenangan yang cacat berimplikasi pada keputusan yang cacat pula, dan dapat dibatalkan dengan mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

Tertib kewenangan dalam pembentukan peraturan dan keputusan adalah proses perumusan norma kedalam produk hukum untuk memposisikan kewenangan atau wewenang berdasarkan kekuasaan hukum, hak yang dimiliki oleh pejabat untuk memerintah atau bertindak dalam membuat peraturan dan keputusan secara benar,

⁶ S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm 154.

⁷ Victor Yaved Neno, *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 34.

akurat dan sesuai dengan tujuan yang dikehendaki.

Tertib Prosedur

Tertib prosedur bermakna bahwa pembentukan produk hukum daerah harus mengikuti tata cara dan urutan dari awal hingga akhir secara sistematis yang diatur guna menghasilkan sebuah produk hukum yang baik dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat. Proses pembentukan produk hukum daerah tersebut dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini bermakna bahwa pembentukan produk hukum daerah harus mengikuti prosedur yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pembentukan produk hukum daerah, pada hakekatnya perancang produk hukum daerah harus mampu membangun keseimbangan (*homeostasis*) kepentingan para pihak yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Mengapa keseimbangan itu sangat penting, karena hal ini menyangkut dua sifat dasar manusia yaitu manusia sebagai *Homo Economicus* dan manusia sebagai *Homo Juridicus*, yaitu⁸: Sebagai *Homo Economicus*, manusia dalam hidupnya selalu menggunakan prinsip-prinsip ekonomi. Manusia ingin mendapatkan keuntungan yang banyak dengan modal yang sedikit, atau ingin mendapatkan keuntungan yang besar dengan modal tertentu. Dari sudut ini, manusia dalam kehidupannya memang akan berusaha untuk mendapatkan hasil yang sebanyak-banyaknya dengan mengeluarkan pengorbanan yang seminimal mungkin. Oleh karena itu apabila ada warga masyarakat yang tidak membayar pajak, pe-

ngusaha menghindari membayar retribusi, dapat dipahami bahwa dimensi *homo economicus*nya yang menonjol.

Sebagai *Homo Juridicus*, manusia dalam hidupnya selalu menggunakan prinsip-prinsip hukum. Manusia ingin mendapatkan ketentraman, ketenangan dan kepastian terhadap hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Dari sudut ini, manusia dalam kehidupannya akan selalu memenuhi kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada dirinya dalam rangka pemenuhan segala sesuatu yang menjadi haknya. Manusia mematuhi aturan agar dirinya memperoleh kepastian apa yang menjadi hak dan kewajibannya. Oleh karena itu, haruslah dapat menciptakan keseimbangan kedudukan manusia sebagai *homo economicus* dan *homo juridicus*.

Untuk mewujudkan keseimbangan tersebut, dalam pembuatan produk hukum daerah perlu adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam. Proses pembentukan produk hukum daerah terdiri dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan proses pembentukan keputusan. Terhadap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan⁹. Sedangkan tahapan pembentukan keputusan lebih sederhana atau lebih sedikit sedikit tata caranya dibanding peraturan.

Ketentuan mengenai pembentukan hukum peraturan di tingkat daerah pada prinsipnya mengikuti pola di tingkat pusat¹⁰. Proses pembentukan Peraturan Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

a. Perencanaan

⁸ Zudan Arif Fakrulloh, *Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Dan Pembangunan Substansi Hukum Di Daerah*, Makalah disampaikan dalam acara Bimbingan Teknis di Pemda Serdang Bedagai, 22 Juni 2011, hlm. 10-11.

⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

¹⁰ Jimly Asshiddiq, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, Maret 2011, hlm 8

- b. Penyusunan
- c. Pembahasan
- d. Evaluasi Peraturan Daerah
- e. Pemberian Nomor Register
- f. Penetapan/Pengesahan
- g. Pengundangan
- h. Penyebarluasan

Tertib Substansi

Unsur tertib regulasi yang ketiga adalah tertib substansi. Substansi produk hukum daerah merupakan isi yang termuat dalam produk hukum daerah yang terdiri dari politik hukum, materi muatan dan asas hukum, dengan penjelasan sebagai berikut. Menurut Satjipto Raharjo, hukum berhadapan dengan masalah politik hukum karena adanya keharusan menentukan suatu pilihan menentukan mengenai tujuan atau cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut¹¹. Soediman Kartohadiprojo menjelaskan politik hukum negara ditujukan pada bentuk yang diberikan pada hukum, yang dapat tidak tertulis, dapat tertulis dalam peraturan-peraturan (Undang-Undang) atau tertulis dengan dikodifikasikan yaitu ditulis dan dikumpulkan secara sistematis dalam kitab undang-undang serta dapat pula ditujukan pada isinya. Latief Fariqun mengatakan politik hukum adalah kebijakan negara dibidang hukum yang telah, sedang dan akan berlaku yang bersumber dari nilai-nilai dalam masyarakat untuk mencapai tujuan bersama dalam kehidupan negara yang mencakup kebijakan peraturan perundang-undangan, putusan hakim, kebijakan terhadap hukum tidak tertulis, isi hukum, penerapan dan penegakan hukum¹².

Menurut Bagir Manan politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada yang bersifat temporer. Politik hukum yang tetap adalah yang berkaitan dengan sikap

hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum. Politik hukum yang tetap bagi Indonesia, antara lain¹³:

- a. Ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia;
- b. Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945;
- c. Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama. Kalaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa;
- d. Pembentukan hukum memperhatikan ke-majemukan masyarakat;
- e. Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat;
- f. Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat;
- g. Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat), terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum dan berkonstitusi.

Politik hukum temporer adalah kebijakan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan. Termasuk dalam kategori ini misalnya penentuan prioritas pembentukan Peraturan Daerah, pembaharuan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya.

Secara sosiologis, politik hukum dipengaruhi corak dan tingkat perkembangan masyarakat. Politik hukum pada masyarakat yang relatif homogen di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya seharusnya berbeda dengan politik hukum pada masyarakat majemuk yang di dalamnya terdapat politik hukum yang serba me-

¹¹ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bandung, 2000, hlm34

¹² A. Latief Fariqun, *Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Sumber Daya Alam Dalam Politik Hukum Nasional*, Disertasi program Ilmu hukum Pascasarjana Universitas Brawijaya.

¹³ *Ibid*, hlm 119-120.

nyamakan sehingga menimbulkan masalah politik, ekonomi maupun sosial.

Berdasarkan hal di atas, maka diperlukan politik hukum yang baik. Pengertian politik hukum adalah arah kebijakan hukum (*legal policy*) yang dibuat resmi oleh negara, mengenai hukum apakah yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Dalam arti sempit, hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan negara sehingga pembuatan hukum baru atau pencabutan hukum lama oleh negara harus dijadikan langkah untuk mencapai tujuan negara¹⁴.

Pada prinsipnya materi muatan produk hukum daerah berbentuk peraturan harus sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki. Materi muatan perda adalah penjabaran peraturan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah dan Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara normatif, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia telah diamanatkan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan tersebut maka materi muatan masing-masing jenis tersebut berbeda pengaturannya. Berdasarkan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan

¹⁴ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, LP3ES, 2007 Ikapi, hlm 48

Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan yang artinya bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan¹⁵.

Materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut yaitu:

1. Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang, pengesahan perjanjian internasional tertentu tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat¹⁶.
2. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang¹⁷.
3. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya¹⁸.
4. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan¹⁹. Dari segi hierarkhi

¹⁵ Lihat Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan

¹⁶ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹⁷ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹⁸ Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹⁹ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

peraturan perundang-undangan, materi muatan perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Proses harmonisasi vertikal menjadi sangat penting dalam proses pembentukan Perda sehingga materi muatannya dapat sejalan dengan asas hukum *lex superiori derogat lex inferiori*. Hal ini terlihat signifikan pada pengaturan Pasal 7 ayat (1) huruf f dan huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut berbeda dengan peraturan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 masih menggabungkan antara Perda Pro-vinsi dan Perda Kabupaten/Kota, sedangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah dibuat pemilahan secara terpisah antara Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota, sehingga dimaknai bahwa terhadap Peraturan Daerah Kabupaten / Kota tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Provinsi dapat dijadikan pedoman bagi Peraturan Daerah Kabupaten / Kota, selain itu materi muatan Perda Provinsi dapat mengatur kewenangan Provinsi sendiri dan/atau dapat mengatur sampai dengan kewenangan Kabupaten / Kota, apabila terdapat pengaturan yang materi muatannya melibatkan Kabupaten / Kota.

Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Hal ini sesuai dengan Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hirarki dan Materi Muatan yaitu bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjen-

jangkan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1), mencakup yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati / Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Selain dari itu, secara umum sesuai Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah bahwa materi muatan produk hukum daerah agar memperhatikan hal-hal sebagai berikut²⁰ :

1. Non Diskriminasi

Materi muatan produk hukum daerah tidak boleh bersifat diskriminasi dalam bentuk pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak

²⁰ Lihat Lampiran A, Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2012 tentang Parameter HAM dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.

langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.

2. Kesetaraan Gender

Masalah pokok untuk mengupayakan substansi produk hukum daerah termasuk teknis kebijakan operasional yang sensitif dan responsif terhadap berbagai persoalan dalam masyarakat, diantaranya persoalan kesenjangan gender. Langkah praktis dan strategis untuk menciptakan dan mewujudkan peraturan-perundang-undangan yang materi muatannya sensitif dan responsif gender yaitu melalui pengintegrasian perspektif gender dalam suatu produk hukum daerah dan/atau kebijakan teknis operasional untuk mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman sebagaimana yang diidamkan oleh masyarakat luas.

Guna memastikan bahwa materi muatan produk hukum daerah telah memenuhi kesetaraan gender sehingga dikategorikan produk yang responsif gender diperlukan suatu alat analisis dalam setiap tahap pembentukan produk hukum daerah berupa Parameter Kesetaraan Gender yang meliputi indikator Akses, Partisipasi, Kontrol dan Manfaat (APKM)²¹.

3. Pembagian Urusan Pemerintahan

Bahwa dalam parameter hak asasi manusia mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi

dan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota.

4. Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan

Bahwa dalam Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah nomor 38 Tahun 2007 dalam kebijakannya harus sesuai dengan nilai-nilai hak asasi manusia yang di dasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah sebagai kebijakan publik yang membingkai penyelenggaraan otonomi daerah sudah selayaknya apabila dibentuk selaras atau dalam kerangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Tujuan otonomi daerah tersebut antara lain:

- a. Peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- b. Peningkatan daya saing daerah;
- c. Peningkatan pelayanan publik; dan
- d. Peningkatan demokratisasi.

Menurut Zudan Arif Fakrulloh terdapat beberapa asas hukum penting yang perlu dicermati dalam merancang produk hukum dalam bentuk Peraturan Daerah, antara lain²²:

- a. Dalam setiap Peraturan Daerah harus dapat ditunjukkan secara jelas Peraturan tertentu yang menjadi landasannya / dasarnya (dasar hukum);
- b. Hanya Peraturan yang sederajat atau lebih tinggi yang dapat dijadikan dasar hukum terbentuknya Peraturan Daerah.
- c. Peraturan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan kekuatan mengikat dari Peraturan lain yang sederajat atau yang lebih rendah.
- d. Pentingnya kesesuaian antara jenis produk hukum dan materi muatan dari produk hukum tersebut.

Adapun asas yang diakui keberadaannya secara universal yang telah dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari te-

²¹ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, *Parameter Kesetaraan Gender Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, 2011, hlm. 40

²² Zudan Arif Fakrulloh, *Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bidang Pemerintahan Umum*, Makalah, 2008, hlm. 17.

utama dalam proses pembentukan produk hukum daerah beragam jenisnya. Asas tersebut digunakan agar pada saat produk hukum tersebut diimplementasikan dapat berfungsi secara maksimal dalam mendukung terwujudnya otonomi daerah dan tidak menimbulkan permasalahan di kemudian hari. Adapun asas-asas tersebut antara lain:

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sesuai dengan Pasal 138 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meliputi:

- a. Asas Kejelasan Tujuan
adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat
adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan
adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Asas Dapat Dilaksanakan
adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di

dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

- e. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan
adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
 - f. Asas Kejelasan Rumusan
Adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
 - g. Asas Keterbukaan
adalah bahwa dalam 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.
- ### 2. Asas Khusus Yang Harus Terkandung Dalam Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan
- Sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meliputi:
- a. Asas Pengayoman
adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
 - b. Asas Kemanusiaan
adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus

- mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas Kebangsaan
bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - d. Asas Kekeluargaan
adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
 - e. Asas Kenusantaraan
adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - f. Asas Bhinneka Tunggal Ika
adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
 - g. Asas Keadilan
adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
 - h. Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan
adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang,
- antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
 - i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum
adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
 - j. Asas Keseimbangan, Kerasasian, dan Keselarasan
adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, kerasasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.
3. Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, misalnya Asas Dalam Hukum Pidana, Asas Dalam Hukum Perdata dan Asas Umum Pemerintahan Yang Layak.

Tertib Implementasi

Dalam mewujudkan tertib regulasi produk hukum daerah diperlukan suatu manajemen hukum yang baik. Manajemen Hukum adalah proses dari awal pembentukan produk hukum sampai pada tataran implementasi, hal ini diartikan ketika produk hukum daerah itu selesai dibuat, maka harus dapat diimplementasikan. Hal tersebut diwujudkan saat produk hukum selesai disahkan, kemudian dilakukan mekanisme sosialisasi produk hukum tersebut kepada masyarakat atau yang berkepentingan sehingga mempercepat implementasi produk hukum tersebut pada pelaksanaannya. Pada hakikatnya produk hukum daerah dibuat untuk dilaksanakan, maka dari itu proses pelaksanaan produk hukum daerah menjadi sesuatu yang mutlak bagi Pemerintah Daerah.

Tertib Implementasi adalah suatu rangkaian dalam penyusunan produk hukum daerah setelah ditetapkan untuk selanjutnya siap dilaksanakan. Tertib Implementasi juga bermakna bahwa setelah produk hukum daerah selesai disahkan,

maka tidak berarti bahwa produk hukum daerah tersebut sudah bisa bekerja dengan sendirinya. Masih diperlukan langkah-langkah hukum lanjutan agar perda bisa efektif. Efektifitas perda adalah kesesuaian antara apa yang diatur dalam perda dengan pelaksanaannya. Implementasi akan efektif jika pelaksanaannya mematuhi apa yang diatur dalam peraturan daerah ada yang digariskan oleh perda yang ditetapkan. Seringkali dalam pelaksanaannya perda tidak cukup tersedia perangkat norma (*norms*), perintah (*orders*), institusi (*institutions*), atau proses (*processes*) Untuk efektif pelaksanaan suatu produk hukum daerah perlu memperhatikan kelengkapan sehingga manajemen hukum yang direncanakan dapat terwujud dengan baik. Tertib implementasi ini sejalan dengan Asas Dapat Dilaksanakan yaitu harus memperhitungkan efektifitas produk hukum tersebut dalam masyarakat baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis.

Dalam tertib implementasi ini terdapat beberapa unsur yang harus dipersiapkan yaitu:

- a. Aparatur (*man*);
- b. Anggaran (*money*);
- c. Alat/bahan (*material*);
- d. Sarana prasarana (*machine*); dan
- e. Tata cara (*methode*).

Man yaitu adanya aparat / personil yang memadai untuk melaksanakan produk hukum daerah dengan dibekali oleh kompetensi dasar dan pemahaman substansi. Adanya sumber daya manusia yang memadai dalam implementasi merupakan bagian yang penting dalam keefektifan pelaksanaan suatu produk hukum daerah. Wujud respon pelaksana menjadi penyebab dari berhasil atau gagalnya tertib implementasi dalam penegakan hukum dimana masyarakat agar berpartisipasi. Kesadaran masyarakat sangatlah penting sehingga ketika masyarakat menjalankan hukum karena takut, maka hukum akan berlalu begitu saja. Lain halnya ketika masyarakat melaksanakan hukum karena kesadarannya. Di Indonesia kesadaran masyarakat terhadap

hukum sangat jarang sekali ditemui, pelaksanaan hukum masih terpaku pada menonjolnya sikap apatis serta menganggap bahwa penegakan hukum merupakan urusan aparat penegak hukum semata dan tidak berangkat dari kesadaran masyarakat.

Money yaitu ketersediaan dukungan anggaran. Kadang kala dalam praktek pembentukan produk hukum daerah terutama bentuk peraturan, penyiapan anggaran kurang terfikirkan sampai pada tataran implementasi. Hal tersebut berakibat pelaksanaannya menjadi terhambat dan produk hukum yang dibuat berhenti di tempat. Oleh sebab itu, dalam implementasi produk hukum daerah dibutuhkan adanya anggaran untuk bisa mendorong terlaksananya implementasi secara efektif.

Machine yaitu ketersediaan sarana dan prasarana yang diwujudkan dengan fasilitas sebagai sarana pendukung, ini merupakan hal yang juga menentukan terhadap pelaksanaan hukum. Tanpa sarana atau prasarana penegakan hukum akan mengalami sedikit kendala karena faktor pendukung di jadikan sebagai faktor utama dalam keikutsertaan para aparat hukum.

Material yaitu ketersediaan bahan pendukung dalam hal ini lahirnya produk hukum sebagai dasar dalam bekerja telah disahkan oleh pejabat yang berwenang.

Methode yaitu mekanisme tata cara pelaksanaan (prosedur). Tataran implementasi dapat berjalan efektif apabila mengikuti tata cara yang berlaku sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini juga mencegah terjadinya tindakan di luar batas kewenangan atau kesewenangan di lapangan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum.

B. Penutup

Pemahaman tentang tertib regulasi merupakan hal baru dalam pembentukan produk hukum di Indonesia. Oleh karena itu, pemikiran ini harus terus dilembagakan agar produk hukum yang dibentuk dapat menyelesaikan masalah, mampu menjawab kebutuhan dan dapat menjabarkan peraturan perundangan yang lebih tinggi secara tepat.

Daftar Pustaka

- A. Latief Fariqun, Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Sumber Daya Alam Dalam Politik Hukum Nasional, Disertasi program Ilmu hukum Pascasarjana Universitas Brawijaya.
- Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, Jakarta, 1992
- Bagir Manan, Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia (Pusat Penerbitan Universitas LPPM-Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta, 1995.
- Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.
- E. Sundari, Pengajuan Gugatan Secara Class Action, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2002
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Penerbit PT. Grasindo, Jakarta, Desember 2007.
- Jimly Asshiddiq, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Sinar Grafika, Jakarta, Maret 2011.
- , Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Sinar Grafika, 2010.
- Marcus Lukman, Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan, Disertasi, 1996.
- Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta:Kanisius,1998)
- S.F Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum, Bandung, PT. Citra Aditya Bandung, 2000.
- SjachranBasah, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara, Bandung, Alumni, 1985.
- , Hukum Acara pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA), Jakarta Rajawali Pers, 1989.
- Victor Yaved Neno, Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Zudan Arif Fakrulloh, *Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum (Sebuah Pencarian)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.
- , Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, Makalah yang disampaikan dalam Acara Bintek Bantuan Hukum Pemerintahan Daerah, 2013.
- , Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Dan Pembangunan Substansi Hukum Di Daerah, Makalah disampaikan dalam acara Bimbingan Teknis di Pemda Serdang Bedagai, 22 Juni 2011.
- , Pedoman Penyusunan Produk Hukum Daerah, Makalah disampaikan dalam Kegiatan Bimbingan Teknis Penyusunan Produk Hukum Daerah (Legal Drafting) bagi Aparatur di Lingkungan Pemerintah Kota Tangerang, tanggal 10-12 Maret 2008.
- , Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Kerangka Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah, Makalah disampaikan dalam acara Suncang Perda DKI, Ciamis dan Blitar, 2013.
- , Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn Bidang Pemerintahan Umum, Makalah, 2008.