

ISBN : 978-623-97509-1-6



IMPLIKASI PERATURAN DAERAH DALAM PEMBANGUNAN DAERAH

Penulis

Dr. Kaharudin, S.H., M.H.

Dr. Rudy, S.H., LL.M.

Dr. Mukti Fajar, S.H., M.Hum



IMPLIKASI PERATURAN DAERAH DALAM PEMBANGUNAN DAERAH

Penulis

Dr. Kaharudin, S.H., M.H.

Dr. Rudy, S.H., LL.M.

Dr. Mukti Fajar, S.H., M.Hum.



Implikasi Peraturan Daerah Dalam Pembangunan Daerah

Penulis : Kaharudin, Rudy, Mukti Fajar

Desain cover dan Lay Outer: Muh. Zikron Kurniadin.

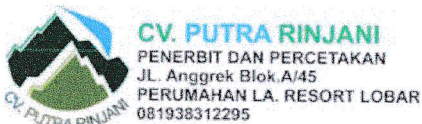
Diterbitkan oleh: PENERBIT DAN PERCETAKAN Jl. Anggrek 6 No. 45 Perumnas
LA-Resort, Labuapi- Lombok-NTB.

Email: putrarinjanipenerbit20@gmail.com

Hp. +681938312295

Tahun Cetak: Juni, 2021

ISBN: 978-623-97509-1-6



@Hak cipta dilindungi Undang-undang

Dilarang mencetak atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi
buku dalam bentuk dan cara apapun tanpa ijin tertulis dari Penerbit

KATA PENGANTAR

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi yang terbagi atas kabupaten dan kota, dimana tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Hal ini berarti negara mengakui adanya pemerintahan di daerah yang diawali dengan adanya suatu desentralisasi.

Dalam rangka menjalankan pemerataan pembangunan, pemerintah pusat memberikan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk mengoptimalkan serta mempercepat pembangunan. Berdasarkan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberika otonomi yang seluas-luasnya. Kebutuhan otonomi dalam pemerintahan daerah dimaksudkan untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus pemerintahan daerahnya sendiri melalui aspirasi masyarakat dengan kebijakan membangun seluruh aspek keinginan dan kebutuhan masyarakat daerah secara menyeluruh melalui Peraturan Daerah (Perda).

Pencapaian tujuan dari pembangunan masyarakat daerah terletak pada 2 (dua) unsur penyelenggaraanya yaitu pemerintah daerah (Kepala Daerah beserta perangkat daerah) dan Dewan

Implikasi Peraturan Daerah Dalam Pembangunan Daerah

Penulis : Kaharudin, Rudy, Mukti Fajar

Desain cover dan Lay Outer: Muh. Zikron Kurniadin.

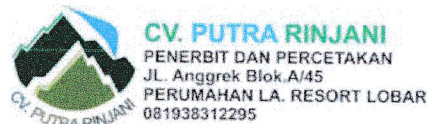
Diterbitkan oleh: PENERBIT DAN PERCETAKAN Jl. Angrek 6 No. 45 Perumnas
LA-Resort, Labuapi- Lombok-NTB.

Email: putrarinjani@penerbit20@gmail.com

Hp. +681938312295

Tahun Cetak: Juni, 2021

ISBN: 978-623-97509-1-6



@Hak cipta dilindungi Undang-undang

Dilarang mencetak atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi
buku dalam bentuk dan cara apapun tanpa ijin tertulis dari Penerbit

KATA PENGANTAR

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi yang terbagi atas kabupaten dan kota, dimana tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Hal ini berarti negara mengakui adanya pemerintahan di daerah yang diawali dengan adanya suatu desentralisasi.

Dalam rangka menjalankan pemerataan pembangunan, pemerintah pusat memberikan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk mengoptimalkan serta mempercepat pembangunan. Berdasarkan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberika otonomi yang seluas-luasnya. Kebutuhan otonomi dalam pemerintahan daerah dimaksudkan untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus pemerintahan daerahnya sendiri melalui aspirasi masyarakat dengan kebijakan membangun seluruh aspek keinginan dan kebutuhan masyarakat daerah secara menyeluruh melalui Peraturan Daerah (Perda).

Pencapaian tujuan dari pembangunan masyarakat daerah terletak pada 2 (dua) unsur penyelenggaraanya yaitu pemerintah daerah (Kepala Daerah beserta perangkat daerah) dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dimana bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan sehingga, menciptakan *check and balances system* guna mewujudkan pemerintahan daerah yang baik dan pro rakyat (*responsif*).

Dalam perkembangannya saat ini eksistensi pemerintahan daerah ternyata banyak memberikan warna bagi pelaksanaan. Hal ini dibuktikan dengan begitu banyaknya peraturan daerah yang dihasilkan oleh masing-masing pemerintah daerah dengan memperhatikan ciri khas dan kebutuhan masing-masing daerah.

Terkait dengan hal ini Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) sebagai lembaga yang memperjuangkan aspirasi rakyat khususnya masyarakat daerah, memiliki kewenangannya sebagaimana diatur dalam Pasal 22 D ayat (3) UUD NRI 1945 untuk melaksanakan fungsi pengawasan. Melalui buku "*Implikasi Peraturan Daerah Dalam Pembangunan Dan Kemajuan Masyarakat Daerah*" ini diharapkan kita dapat melihat upaya DPD RI dalam memahami dan melaksanakan fungsi pengawasan terhadap masyarakat dan daerah dalam rangka menciptakan masyarakat yang adil dan sejahtera.

Kami berharap dengan disusunnya buku ini dapat memberikan gambaran kepada setiap pembaca mengenai problematikan peraturan daerah yang ada dan menilai apakah peraturan daerah yang ada saat ini sudah sesuai

dengan aspirasi masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tak ada gading yang tak retak. Maka dalam penyusunan buku ini, kami merasa masih banyak kekurangan yang belum tersampaikan dalam penulisan buku ini dan belum memberikan kepuasan bagi para pembaca, baik dari segi bentuk, sistematika maupun tata cara penulisan, oleh karena itu saran dan masukan dari berbagai pihak sangat kami harapkan untuk perbaikan kedepannya dalam penulisan buku selanjutnya

Mataram, Maret 2021

Penulis

BAGIAN I

PENGUATAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

A. Pendahuluan

Desentralisasi di berbagai belahan dunia pada umumnya didasarkan pada asumsi bahwa kualitas administrasi publik dan pemberian pelayanan publik akan meningkat melalui perubahan pembuatan kebijakan dan akuntabilitas yang dekat terhadap suatu komunitas. Desentralisasi mencakup pendistribusian kekuasaan dari pusat ke komunitas lokal yang diasumsikan mempunyai pengaruh terhadap substansi dan kualitas dari administrasi publik dan pelayanan sosial. Para pendukung desentralisasi begitu mempercayai bahwa memberikan kekuasaan dan otoritas kepada stakeholders akan menghasilkan pemerintahan yang responsif terhadap komunitas lokal dan dapat menggali pengetahuan, kreativitas, serta inisiatif tiap-tiap elemen komunitas lokal.¹ Dengan demikian, mendekatkan pemerintahan menjadi suatu kebutuhan akan kondisi yang ada.²

Untuk alasan ini, banyak negara yang mempunyai wilayah yang luas telah mengadopsi kebijakan desentralisasi pemerintahan dan keuangan seperti

¹ Rudy (c), *Desentralisasi Indonesia Memupuk Demokrasi dan Penciptaan Tata Pemerintahan Lokal*, Jurnal Ilmu Hukum *Fiat Justitia*, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2007.

² *Ibid.*

Kanada, Australia, Jerman, Brazil, dan Argentina. Negara yang mempunyai populasi luas dan menyebar cenderung untuk menerapkan kebijakan desentralisasi. Jika populasi sangat beragam atau basis ekonomi sangat beragam, sehingga terdapat perbedaan yang nyata akan kebutuhan pelayanan pemerintah, maka dalam hal ini terdapat suatu alasan yang sangat kuat untuk merapkan kebijakan desentralisasi pemerintahan. Keragaman ini juga ditandai dengan variasi dalam etnis, agama dan kepercayaan, latar belakang budaya, dan perbedaan ekonomi lokal. Negara yang mempunyai karakteristik keragaman menerapkan kebijakan desentralisasi didasarkan pada dua alasan utama. Pertama, untuk mengakomodasi perbedaan kebutuhan pelayanan publik atau pemerintahan. Kedua, untuk mempertahankan bahaya potensial dari disintegrasi negara.³

Pendapat di atas sejalan pula dengan A. Sonny Keraf,⁴ bahwa secara konseptual ada beberapa alasan otonomi daerah memberikan dampak positif bagi kesejahteraan daerah. *Pertama*, otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah, akan lebih sesuai dengan kondisi daerah. *Kedua*, melalui otonomi daerah ada kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan pro rakyat. *Ketiga*, kepentingan masyarakat lokal yang akan

³ *Ibid.*

⁴ A. Sonny Keraf, *Etika lingkungan*, Universitas Michigan, Penerbit Buku Kompas, 2000.

lebih diperhatikan dan diakomodasi. *Keempat*, nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius dalam membangun daerahnya sendiri.

Para akademisi secara umum sepakat bahwa desentralisasi membawa manfaat efisiensi dan ekuitas yang berasal dari adanya proses demokrasi yang mendorong pemerintah daerah untuk melayani kebutuhan dan keinginan konstituen mereka. Oleh karena itu, desentralisasi yang demokratis adalah bentuk yang paling efektif. Logika yang mendasari desentralisasi adalah bahwa lembaga- lembaga lokal yang demokratis dapat lebih baik dalam memahami masyarakat lokal dan lebih mungkin untuk merespon kebutuhan dan aspirasi daerah karena mereka lebih dekat dan lebih mudah bertanggung jawab kepada penduduk local.⁵ Singkatnya, desentralisasi yang efektif mensyaratkan ada proses lokal yang inklusif di bawah otoritas lokal yang memiliki kewenangan membentuk keputusan secara diskresi terhadap sumber daya yang dibutuhkan untuk pemberdayaan masyarakat lokal. Desentralisasi dalam tahap ini adalah bentuk pelembagaan partisipasi masyarakat. Ini adalah demokrasi lokal.

Mawhood⁶ mengemukakan, tujuan utama dari kebijakan desentralisasi seperti di Indonesia adalah sebagai upaya mewujudkan keseimbangan politik (*political equality*), akuntabilitas pemerintahan lokal

⁵ Jesse C. Ribbot, *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. Washington D.C.: World Resources Institute, 2004.

⁶ Philip Mawhood, *Local Government in the third world: the experience of trpical afrika*, Chicester, UK, 1983.

(*local accountability*) dan pertanggung jawaban pemerintah lokal (*local responsiveness*).

Menurut Koirudin⁷ kebijakan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintahan di negara-negara yang bersifat demokratis, sedikitnya memiliki dua pokok manfaat yaitu:

- 1) Manfaat politis yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik masyarakat daerah sekaligus dalam rangka memperkuat stabilitas politik secara nasional.
- 2) Manfaat administratif dan ekonomis yaitu untuk meyakinkan bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sana.

Itulah mengapa Bowman dan Hampton,⁸ menyatakan bahwa tidak ada satupun pemerintah dari suatu negara dengan wilayah yang sangat luas dapat menentukan kebijakan secara efektif ataupun dapat melaksanakan kebijakan dan program-programnya secara efisien melalui sistem sentralisasi. Dengan demikian, urgensi pelimpahan kebutuhan atau penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat, baik dalam konteks politik maupun secara administratif, kepada organisasi atau unit di luar pemerintah pusat menjadi hal yang sangat penting untuk menggerakkan dinamika sebuah pemerintahan.

⁷ Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Malang: Averroes Press, 2005.

⁸ Margaret Bowman and William Hampton eds, *Local Democracies*, Melbourne: Longman Chesire. Beer, Christopher, 1976.

Secara konseptual, pemberian otonomi kepada daerah dalam menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, menumbuhkan demokrasi, pemerataan, dan keadilan dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah. Karena itu, melalui otonomi daerah ini diharapkan keadaan di daerah semakin baik. Harapan ini tidaklah berlebihan, karena daerahlah yang sangat paham dengan potensi dan keunikan di daerahnya.

Salah satu instrumen dalam pembangunan daerah adalah produk hukum daerah berbentuk peraturan daerah. Peraturan daerah tidak hanya monopoli dari DPRD namun juga harus disetujui oleh Pemerintah Daerah. Keduanya sebagai unsur pemerintahan daerah merupakan lembaga pembentuk peraturan daerah. Peraturan daerah yang baik akan mengawal proses otonomi daerah yang berkualitas. Oleh karena itu, pembatalan masif peraturan daerah kemudian menyisakan pertanyaan sejauh mana kualitas peraturan daerah yang telah dibentuk. Dan ini bermuara pada problem sejauh mana pemerintahan daerah sebagai lembaga pembentuk peraturan daerah mempunyai kemampuan untuk membentuk peraturan daerah tersebut.

B. Kondisi Produk Hukum Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum. Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Hal tersebut mensyaratkan bahwa hukum harus dipegang teguh dan

setiap warga negara, dan aparaturnegara harus mendasarkan tindakannya pada hukum. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan dan di atur menurut ketentuan-ketentuan konstitusi, maupun ketentuan hukum lainnya, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, maupun ketentuan-ketentuan hukum lainnya, yang ditentukan secara demokratis dan konstitusional.⁹

Di era modern saat ini, ide negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) menjadi keniscayaan dibanyak negara. Negara hukum demokrasi merupakan konsep negara yang mengupayakan keterlibatan masyarakat dalam penentuan kebijakan publik. Dalam abad ini hampir tidak ada satu negara pun yang menganggap sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya negara berdasarkan atas hukum.¹⁰

Artinya, dalam negara hukum, hukum merupakan pranata terhadap hak dan kewajiban anggota masyarakat, yaitu menetapkan cara bertingkah laku manusia di dalam hidup bermasyarakat serta keharusan untuk menaatinya. Jika ketaatan pada hukum ini hanya diserahkan kepada kemauan bebas manusia sepenuhnya, maka tujuan kaidah hukum akan sulit dicapai. Karenanya, perlu diiringi dengan sanksi untuk mempengaruhi kemauan bebas itu yang berarti memaksa anggota masyarakat untuk taat pada hukum.

⁹ Surachmin, *Azas Dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Jakarta: Yayasan Gema Yustisia Indonesia, hlm. 14 - 15.

¹⁰ Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2009, hal. 6.

Pamaksaan ketaatan akan hukum ini membawa kita kepada masalah kekuasaan dalam arti kemampuan untuk menegakkan dayapaksanya.¹¹

Subtansi yang sangat diharapkan, dalam proses ini adalah keseimbangan nilai pada aspek hukum dan aspek kekuasaan (*ballanced*). Untuk itu, hukum tidak bekerja menurut ukuran dan pertimbangannya sendiri, melainkan dengan memikirkan dan mempertimbangkan apa yang baik dilakukan bagi masyarakatnya. Sehingga hukum tidak hanya berfungsi sebagai penangkal penyalahgunaan kekuasaan tetapi juga meminimalisir pelanggaran atas hak-hak rakyat oleh penguasa.

Sebuah negara hukum, baik dalam arti *rechstaat* maupun *the rule of law*, dapat disebut negara hukum demokratis ketika memenuhi beberapa ketentuan, yaitu:

- 1) Diterapkannya asas legalitas, artinya setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wettelijke grondslag*);
- 2) Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan;
- 3) Dipenuhinya hak-hak dasar (*grondrechten*), yakni hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan Undang-Undang; dan
- 4) Pengawasan pengadilan bagi rakyat, yakni tersedianya saluran melalui pengadilan yang bebas

¹¹ Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, CV Remadja Karya, Bandung, 1989, hal. 158.

untuk menguji keabsahan (*rechtmatigheidstoetsing*) tindak pemerintahan.¹²

Kemudian dari keempat syarat umum tersebut dikerucutkan menjadi dua jenis syarat utama ciri negara hukum, yakni asas legalitas dan asas perlindungan kebebasan setiap orang atas hak-hak asasi manusia.¹³ Hal tersebut, menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral daripada negara hukum adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Artinya, adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan, sehingga menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan, yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan.

Konsepsi negara hukum yang demikian itu merupakan hakikat untuk mewujudkan tujuan negara, yakni kebahagiaan yang sempurna bagi manusia sebagai individu dan makhluk sosial.¹⁴ Hal ini selaras dengan pendapat SF Marbun, yang mengatakan bahwa negara berdasarkan atas hukum harus didasarkan atas hukum yang baik dan adil. Hukum yang baik adalah hukum yang demokratis, yang didasarkan atas kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hukum rakyat,

¹² Philipus M Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hal. 4-5.

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

¹⁴ Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendekia, Bandung, 2009, hal. 47.

sedangkan hukum yang adil adalah hukum yang sesuai dan memenuhi maksud dan tujuan setiap hukum.¹⁵

Tujuan yang baik dari negara itu semuanya dipusatkan pada penciptaan kesejahteraan rakyat, dan kesejahteraan itulah yang menjadi hukum tertinggi bagi negara dan kekuasaan negara (*solus populi suprema lex*). J. Barent sebagaimana dikutip Ridwan,¹⁶ menyebut tujuan negara hukum ialah pemeliharaan ketertiban, keamanan, serta penyelenggaraan kesejahteraan umum dalam arti seluas-luasnya, termasuk dalam aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya. Aspek tujuan negara yang demikian ini oleh Charles E. Marriam disebut sebagai *welfare staat* (negara kesejahteraan).¹⁷

Dalam konteks pencapaian tujuan negara tersebut, otonomi daerah merupakan sebuah instrument yang membuka peluang dan options kebijakan yang dapat mengakselerasi proses pembangunan dan penanggulangan kemiskinan (J Ruland: 1992, BC. Smith: vol.6, Jesse Ribot: 2004) Agar otonomi daerah mampu menjadi instrumen dalam pengurangan kemiskinan, dibutuhkan sebuah kerangka dan institusi desentralisasi yang kuat (Syarif hidayat; 2006).

¹⁵ SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 8.

¹⁶ Juniarso Ridwan, *Op. Cit.*, hal. 48.

¹⁷ Roscoe Pound, *Tugas Hukum*, terj. M Radjab, Bharata, Jakarta, 1965, hal. 9. Konsepsi negara kesejahteraan, dalam berbagai literatur menuet SF. Marbun disebut dengan berbagai istilah, *walfere state* (negara kesejahteraan), *social service state* (negara pemberi pelayanan kepada masyarakat), *service public, bestuurszorg* (penyelenggara kesejahteraan umum), *wevaarstaat, social rechstaat*, dan berbagai istilah lain. Lihat SF. Marbun, *Op. Cit.*, hal. 167-168.

Berbicara mengenai hukum di Indonesia tidak akan lepas dari hukum positif yang berakar dari positivisme hukum yang dikembangkan oleh John Austin dilanjutkan oleh Hans Kelsen, dan disempurnakan oleh HLA Hart. Dalam sistem hukum Indonesia, Kelsen khususnya, mempunyai arti mendalam sebagai peletak dasar teori hirarki hukum yang kemudian dijadikan landasan dalam menentukan validitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kelsen mengemukakan teorinya mengenai hirarki hukum. Ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Ini berarti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis serta fiktif, yaitu norma dasar. Suatu norma hukum itu keatas, ia bersumber dan berdasar pada norma di atasnya, bila ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber norma hukum di bawahnya. Sehingga, suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif karena norma hukum tersebut berlaku tergantung pada norma yang di atasnya.

Dalam suatu sistem hukum, peraturan-peraturan hukum yang dikehendaki tidak ada yang bertentangan satu sama lain. Jika terjadi juga pertentangan, karena adanya berbagai kepentingan dalam masyarakat, maka akan berlaku secara konsisten asas-asas hukum, seperti *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori*, atau *lex superior derogat legi inferiori*. Sesuai dengan teori hirarki hukum, maka asas

peraturan perundangan-undangan menyatakan bahwa peraturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Asas hukum ini mengisyaratkan ketika terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka aturan yang lebih tinggi berdasar hirarkinya harus di dahulukan dan aturan yang lebih rendah harus disisihkan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur 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.

Permasalahan yang sering timbul adalah di level penyusunan naskah akademis dan perancangan Perda dimana aparat yang berwenang kurang memiliki kemampuan mengenai mekanisme pembuatan perundang-undangan. Kondisi ini tentu berdampak pada produk hukum yang dihasilkan. Tak heran bila seringkali ditemukan produk-produk Perda yang dihasilkan di tiap-tiap daerah agak mirip bahkan tak jauh beda dari segi isi karena praktek copy paste yang dilakukan terhadap peraturan-peraturan yang lain. Sifat seragam produk yang dihasilkan tersebut mengindikasikan bahwa proses penentuan obyek atau materi yang hendak diatur dalam Perda seringkali tidak berangkat dari identifikasi kebutuhan nyata masyarakat.

Roscoe Pound menyatakan,¹⁸ hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat harus senantiasa memajukan kepentingan umum. Kalimat "hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat" menandakan konsistensi Pound dengan pandangan ahli-ahli sebelumnya seperti Erlich maupun Duguit. Artinya, hukum harus dilahirkan dari konstruksi hukum masyarakat yang dilegalisasi oleh penguasa. Ia harus berasal dari konkretisasi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Kemajuan pandangan Pound adalah pada penekanan arti dan fungsi pembentukan hukum. Disinilah awal mula dari fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial yang terkenal itu.

Bila dilihat dari konfigurasi jumlah perda berdasarkan kategori, dapat dilihat bahwa isu-isu yang diangkat dan jenis perda yang dikeluarkan lebih banyak berkutat pada perda-perda kelembagaan atau institusi pemerintahan dan daerah serta keuangan khususnya pajak dan retribusi daerah. Desentralisasi kemudian diartikan sebagai kesempatan untuk memperkaya daerah masing-masing dengan meningkatkan pundi-pundi PAD masing-masing dengan berbagai macam cara yang dilegalkan: pajak, retribusi, pengerukan kekayaan sumber daya alam (SDA).

Dalam hubungannya dengan pembatalan perda, kategori perda yang sangat terkait adalah perda yang mengatur mengenai SDA, pajak retribusi daerah dan perda-perda terkait dengan pendapatan daerah. Perda

dalam kategori ini menjadi salah satu primadona dalam implementasi otonomi daerah. Faktor pemicu untuk mengatur SDA karena menganggap sumber daya tersebut bersifat *given* dan mudah mendatangkan keuntungan tanpa perlu melakukan investasi dahulu, cukup dengan format izin. Dalam hal ini, pembangunan institusi hukum yang dilakukan di daerah lebih menitikberatkan pada aspek pemanfaatan dan bukan pada aspek pemeliharaan dan perlindungan. Bagaimanapun juga sektor SDA, misalnya hutan, berkait erat dengan daya dukung lingkungan.

Keadaan tersebut menunjukkan bahwa lembaga-lembaga pembuat perundang-undangan (*law making institutions*) di daerah telah gagal menyusun berbagai perundang-undangan transisional yang dapat berlaku secara efektif untuk mendorong terciptanya sebuah tata pemerintahan yang baik dan penegakan hukum. Sebaik-baiknya instrumen hukum nasional ketiadaan gerak sinergis pembangunan institusi hukum di daerah dapat mengakibatkan upaya pemerintah untuk mengatasi berbagai persoalan tidak membuahkan hasil. Oleh karena itu, perhatian yang khusus perlu diberikan terhadap pembangunan institusi hukum di daerah. Salah satu elemen pembangunan hukum daerah tersebut adalah bagaimana mendorong penguatan lembaga pembentuk peraturan daerah sehingga terbentuk peraturan daerah yang baik.

¹⁸ Roscoe Pound, *An introduction to the philosophy of law*, Universitas Harvard: Yale University Press, 1954

C. Peran Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Pembangunan sebagai proses mewujudkan kesejahteraan yang salah satunya melalui percepatan perekonomian mempunyai perkaitan yang sangat erat dengan hukum. De Soto,¹⁹ dalam bukunya *Mystery of Capital* mengungkapkan peran penting institusi hukum dalam keberhasilan ekonomi suatu negara. Secara holistik dan khusus, institusi hukum juga mempunyai kaitan dengan percepatan pembangunan dan kegiatan ekonomi sebagaimana hasil penelitian para ahli ekonomi dan hukum seperti Thomas Carothers²⁰ dan Kenneth Dam.²¹ Dengan demikian Akses keadilan sebagaimana dikaji oleh Otto (2012) tidak hanya berfokus pada persoalan pencarian keadilan di Pengadilan semata, tapi lebih luas dari itu juga adalah dalam proses legislasi. Relevansi akses terhadap keadilan dalam konteks proses legislasi adalah usaha mengutamakan kebijakan yang *pro poor*.

Dalam rangka melaksanakan tugas pelayanan publik, dibutuhkan lembaga- lembaga dan standar tertentu untuk menjamin terselenggaranya keadilan dan kesejahteraan rakyat melalui hukum. Dalam kerangka hukum dan pembangunan, produk hukum berupa peraturan perundang-undangan merupakan salah satu

¹⁹ Hernando De Soto, *Mystery of Capital*, Transworld, 2010.

²⁰ Thomas Carothers (ed.), *Promoting The Rule Of Law Abroad: In Search Of Knowledge*, Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

²¹ Kenneth Dam, *The Law-Growth Nexus: The Rule Of Law And Economic Development*, Brookings Institution Press, 2006.

input dalam penyusunan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Di sisi lain, rencana pembangunan merupakan proses politik yang *out put*-nya adalah produk hukum yang menjadi landasan operasional dalam penyelenggaraan pembangunan. Selain itu, dokumen rencana pembangunan yang telah disepakati akan menjadi landasan untuk menetapkan kebijakan politik dalam bentuk produk hukum sebagai landasan yuridis dalam implementasi rencana pembangunan. Ketertiban dan keteraturan proses pembangunan tersebut hanya akan terwujud apabila didukung dengan aturan-aturan hukum yang responsif terhadap upaya pembangunan. Hukum yang demikian dapat menjadi sarana untuk menjaga keseimbangan, keselarasan, dan keserasian antara berbagai kepentingan dalam masyarakat.^{22,23}

Menurut Satjipto Rahardjo,^{23,23} banyak peranan-peranan positif yang dapat dimainkan oleh hukum, yaitu:

- 1) Penciptaan lembaga-lembaga hukum baru yang melancarkan dan mendorong pembangunan;
- 2) Mengamankan hasil-hasil yang diperoleh dari kerja dan usaha;
- 3) Pengembangan keadilan untuk pembangunan;
- 4) Pemberian legitimasi terhadap perubahan-perubahan;
- 5) Penggunaan hukum untuk perombakan-perombakan;
- 6) Penyelesaian perselisihan;
- 7) Pengaturan kekuasaan pemerintah.

²² Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991, hlm. 30

²³ Satjipto Rahardjo (b) , *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980. Hlm. 136.

Peranan hukum berada dalam semua tahap pembangunan. Mulai dari perencanaan, implementasi legislatif, pengambilan keputusan di bidang eksekutif dan administrasi, penyusunan pengaturan-pengaturan yang bersifat perdata, hingga penyelesaian sengketa.

Sebagaimana pengaturan hukum pada umumnya, maka Peraturan Daerah juga merupakan bagian dari norma hukum yang akan berlaku di masyarakat. Pengaturan hukum dalam konteks yuridis pada dasarnya dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa aturan hukum haruslah dipahami sebagai penguatan norma hukum dengan konsekuensi empirisnya. Hal ini sejalan dengan pemikiran bahwa setiap aturan memang merupakan pencerminan dari suatu norma dan kondisi realistiknya. Robert B. Seidman²⁴ menyatakan:

"Every rule of law is a norm, as John Austin grasped when he defined law as a 'command'. It is a rule prescribing the behaviour of the role occupants. One can divide all norms between law and custom. By custom I mean any norm which people come to hold or to follow without its having been promulgated by an agency of the state. By 'a law' or 'a rule of law', I mean any norm so promulgated. A custom becomes a law when it is so promulgated. This definition ignores the question, whether a role-occupant has internalized a rule of law. It leaves problematical, whether role performance matches the behaviour prescribed by the rule. 'Phantom' laws-i.e. rules promulgated by the state which do not induce the prescribed behaviour-may still appropriately be denoted rules of law".

²⁴ Robert R Seidman, *The State Law And Development*, New York: St Martin's Press, 1978.

Pembentukan kebijakan, dalam bentuk produk hukum daerah selayaknya berorientasi pada upaya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan Perda selayaknya mempertimbangkan kondisi, aspirasi dan berbagai keterbatasan masyarakat miskin terutama bila berhadapan dengan prosedur birokrasi dalam mengakses pelayanan publik. Pemenuhan hak-hak masyarakat miskin membutuhkan pengaturan yang menggunakan standar norma yang lentur untuk mengatasi keterbatasan kondisi mereka (Roberto Unger; 2007, PM Hadjon;1994).

Dengan standar norma yang lentur tersebut diharapkan produk hukum daerah yang diterbitkan dapat menjamin aspek kebebasan, keteraksesan, ketersediaan dan ketersediaan kebutuhan dan kondisi masyarakat miskin terhadap pelayanan publik. Bagaimanapun proses legislasi yang hanya menekankan pada karakter politik elit akan besar potensinya pada pengabaian hak-hak masyarakat dalam perumusan ketentuan dalam peraturan daerah.

Secara normatif, dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya merupakan sebuah proses sistemik, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Tahapan pertama dari semuanya adalah tahapan perencanaan pembentukan peraturan daerah. Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi

satu hal yang penting. Terutama, karena di dalam fase perencanaan ini ditetapkan prioritas peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Dalam rezim pemerintahan daerah, tahapan ini ada dalam tahap penyusunan program pembentukan peraturan daerah atau propemperda. Propemperda disusun oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sehingga peran pemerintahan daerah dengan demikian menjadi penting. Propemperda harus disusun dengan baik dan disesuaikan dengan visi pembangunan daerah.

Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Propemperda adalah instrumen perencanaan pembentukan produk hukum daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Tujuan penting keberadaan Prolegda adalah adanya skala prioritas Perda sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum di daerah serta menjaga agar produk Perda tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Namun demikian, amat disayangkan praktik penyusunan program legislasi daerah ini tidak dilakukan oleh setiap daerah sehingga pembangunan institusi hukum di daerah kadang tidak sistematis dan tidak sesuai dengan program yang direncanakan.

Paling tidak terdapat empat alasan mengapa pembentukan produk hukum daerah perlu didasarkan pada Prolegda. *Pertama*, agar pembentukan perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. *Kedua*, agar perda sinkron secara vertikal dan horisontal dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. *Ketiga*, agar

pembentukan perda dapat terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah. *Keempat*, agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.²⁵

Penyusunan prolegnas di tangan pemerintahan daerah ini sangat penting, agar pembentukan perda dilakukan secara terencana, matang dan adanya penentuan skala prioritas perda, sehingga menghindari pembentukan perda yang biasanya dilakukan secara acak, mendadak dan untuk tujuan sesaat. Oleh karena itu, dibutuhkan kajian prolegda demi menghindari rancangan perda yang tumpang tindih dan rancangan perda yang tidak bertujuan mensejahterakan rakyat. Lebih lanjut penjelasan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan "pengkajian dan penyelarasan" adalah proses untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang vertikal atau horizontal, sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan.

Setelah proses penyusunan perencanaan peraturan daerah, salah satu aspek penting dalam proses legislasi adalah tahapan penyusunan naskah akademis. Dalam tahapan ini pemerintahan daerah harus dapat mencari mitra peneliti yang tepat dalam penyusunan naskah akademik. Oleh karena itu tenaga *legal drafter* dan peneliti menjadi penting. Dengan demikian upaya mewujudkan akses terhadap keadilan dalam proses legislasi adalah sebuah ikhtiar membuka kesempatan

²⁵ Armen Yasir, *Hukum Perundang-Undangan*, (Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2007, hlm. 122.

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi yang terbagi atas kabupaten dan kota, dimana tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Hal ini berarti negara mengakui adanya pemerintahan di daerah yang diawali dengan adanya suatu desentralisasi.

Dalam rangka menjalankan pemerataan pembangunan, pemerintah pusat memberikan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk mengoptimalkan serta mempercepat pembangunan. Berdasarkan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Kebutuhan otonomi dalam pemerintahan daerah dimaksudkan untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus pemerintahan daerahnya sendiri melalui aspirasi masyarakat dengan kebijakan membangun seluruh aspek keinginan dan kebutuhan masyarakat daerah secara menyeluruh melalui Peraturan Daerah (Perda).

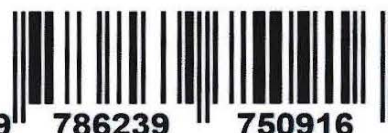
Pencapaian tujuan dari pembangunan masyarakat daerah terletak pada 2 (dua) unsur penyelenggaraannya yaitu pemerintah daerah (Kepala Daerah beserta perangkat daerah) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dimana bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan sehingga, menciptakan *check and balances system* guna mewujudkan pemerintahan daerah yang baik dan pro rakyat (*responsif*)

Dalam perkembangannya saat ini eksistensi pemerintahan daerah ternyata banyak memberikan warna bagi pelaksanaan fungsi legislasi daerah. Hal ini dibuktikan dengan begitu banyaknya peraturan daerah yang dihasilkan oleh masing-masing pemerintah daerah dengan memperhatikan ciri khas dan kebutuhan masing-masing daerah. Hal inilah yang mendorong penulis untuk menerbitkan buku ini. Penerbitan buku ini dimaksudkan antara lain untuk memberikan pemahaman tentang bagaimana implikasi peraturan daerah dalam pembangunan daerah. Penulis berharap dengan disusunnya buku ini dapat memberikan gambaran kepada setiap pembaca mengenai problematika peraturan daerah yang ada dan menilai apakah peraturan daerah yang ada saat ini sudah sesuai dengan aspirasi masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



CV. PUTRA RINJANI
PENERBIT DAN PERCETAKAN
JL. Angrek Blok A/45
PERUMAHAN LA. RESORT LOBAR
081938312295

ISBN 978-623-97509-1-6 (softcover)



9 786239 750916