

# **PROGRAM LEGISLASI DAERAH SEBAGAI PENGAWAL POLITIK HUKUM DI DAERAH**

**H.M. Soerya Respationo**

Fakultas Hukum Universitas Batam  
Jl. Abulyatama No. 5 Batam Center, Kota Batam, Kepulauan Riau.  
email : soerya.respationo@gmail.com

## **Abstract**

*Since the passing of reforms in 1998 has brought changes to the constitutional system of centralized to decentralized Indonesia, it means a government authority handed over to autonomous regions, except for the central government affairs. The principle of autonomy emphasizes providing government authority to local governments to regulate and manage their own affairs within the unity state of framework. Follow-up of these reforms have also been carried out by the 1945 Amendment to change the power to make laws that are on the government initially submitted to parliament. National legal and political system was changed to affect the formation of the orientation and priorities of legislation, including legislation as part of program activities inherent in the process of formation of national law. Accordingly, any establishment of legislation to do with the deepening of the material, the synchronization and harmonization with other legislation, as well as open access and dissemination to increase community participation. One of the priorities that must be done within the framework of the development of national law is to harmonize legislation to establish a form of regulatory legal instruments that guarantee the implementation of the rule of law while providing the broadest possible benefits for the welfare of the people, namely the Local Legislation Program.*

**Key words :** Local Legislation, Legal Policy, Local Government.

## **Abstrak**

*Sejak bergulirnya reformasi tahun 1998 telah membawa perubahan pada sistem ketatanegaraan Indonesia dari sentralistik menjadi desentralistik, artinya sejumlah wewenang pemerintahan diserahkan kepada daerah otonom, kecuali urusan pemerintahan pusat. Prinsip otonomi daerah menekankan pada pemberian kewenangan pemerintahan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam kerangka NKRI. Tindak lanjut dari reformasi ini juga telah dilakukan Perubahan UUD 1945 dengan merubah kekuasaan membentuk undang-undang yang pada mulanya berada pada Pemerintah diserahkan kepada DPR. Sistem dan politik hukum nasional pun berubah yang mempengaruhi orientasi dan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk kegiatan program legislasi sebagai bagian yang inheren dalam proses pembentukan hukum nasional. Sejalan dengan hal tersebut, maka setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan pendalaman materi, sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain, serta diseminasi untuk membuka akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat. Salah satu prioritas yang harus dilakukan dalam rangka pembangunan hukum nasional adalah melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan membentuk suatu instrumentasi hukum berupa peraturan yang lebih menjamin terlaksananya kepastian hukum sekaligus memberikan kemanfaatan yang seluas-luasnya bagi kesejahteraan rakyat, yaitu program legislasi daerah.*

**Kata Kunci:** Legislasi Daerah, Politik Hukum, Pemerintahan Daerah.

## A. Pendahuluan

Selama ini terdapat berbagai pengaturan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, mulai dari peraturan warisan kolonial Belanda sampai dengan peraturan yang dibentuk setelah Indonesia merdeka. Namun demikian, fakta menunjukkan bahwa masih banyak dijumpai peraturan perundang-undangan yang *overlapping* atau tumpang tindih, berbenturan satu sama lain, bahkan kontradiksi atau bertentangan di antara peraturan tersebut, baik antara peraturan yang sederajat maupun dengan peraturan yang lebih tinggi, melanggar kepentingan umum, bertentangan dengan nilai-nilai Hak Asasi Manusia, melanggar aspirasi masyarakat serta dibatalkan oleh Mahkamah Agung karena adanya gugatan oleh masyarakat atau Badan Hukum melalui *Judicial Review*.<sup>1</sup> Permasalahan hukum ini cukup banyak terjadi sebagaimana yang pernah dirilis oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM bahwa sampai dengan tahun 2011 Peraturan Daerah (Perda) yang bermasalah kurang lebih sebanyak 1.700 Perda,<sup>2</sup> yang pada ujungnya berimplikasi lemahnya nilai kepastian hukum di tengah-tengah masyarakat.

Penyebab timbulnya munculnya sejumlah Perda yang bermasalah di antaranya karena Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang dijadikan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah, tidak mempunyai pola yang jelas dalam pembuatan perundang-undangan khususnya pembuatan Perda, sehingga sering menimbulkan multitafsir dari lembaga pembuat peraturan. Selain itu kebanyakan Perda yang bermasalah, khususnya Perda tentang pajak dan retribusi daerah terdapat kecenderungan bahwa Pemerintah Daerah selain menentukan berbagai pungutan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, juga bertentangan dengan kepentingan umum, menghambat arus barang antar daerah, serta keluarnya biaya yang sangat tinggi.

Padahal berdasarkan ketentuan Pasal 136 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Pada ayat (4) ditentukan bahwa Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka diharapkan dapat menjadi pedoman untuk menghindari atau meminimalisir jumlah Perda yang bermasalah. Walaupun Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 belum dapat dikatakan mampu menjamin hal tersebut, namun setidaknya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 ini terdapat perubahan signifikan, antara lain berupa tersedia pedoman teknis penyusunan naskah akademik sebagai landasan pembentukan peraturan perundang-undangan, dan terdapat penegasan ketentuan tentang proses legislasi pembuatan Perda. Peranan DPRD ini dimulai dari tahapan perencanaan melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang penetapannya dilakukan dengan Keputusan DPRD, juga berlanjut pada tahapan Penyusunan, Pembahasan dan Penetapan bahkan sampai pada tahapan penyebarluasan Perda. Selain itu DPRD juga diberi wewenang untuk bersama-sama dengan Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi dan pembahasan Rancangan Perda (Ranperda). Penyusunan Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dan dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Raperda tentang APBD. Dengan pendekatan ini diharapkan Perda yang akan diprioritaskan dalam Prolegda tahun yang bersangkutan akan ditopang dengan sistem penganggaran dari APBD yang sudah terencana.

Dalam konteks demikian itu, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya dilakukan dengan pendalaman materi, sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain, serta diseminasi untuk

1 Philipus M. Hadjon, 1999, "Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintahan", *makalah* disampaikan pada Seminar Hukum Nasional VII dengan Tema "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani", diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman RI, Jakarta 12-15 Oktober 1999.

2 <http://jabar.kemenumham.go.id/berita-utama/228-uu-no-12-tahun-2011-akan-mengurangi-perda-bermasalah>.

membuka akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Salah satu prioritas yang harus dilakukan dalam rangka pembangunan hukum nasional adalah melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan membentuk suatu instrumentasi hukum berupa peraturan yang lebih menjamin terlaksananya kepastian hukum sekaligus memberikan kemanfaatan yang seluas-luasnya bagi kesejahteraan rakyat.<sup>3</sup> Peraturan sebagaimana dimaksud harus disusun secara terencana dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda).

## B. Pembahasan

### 1. Problem dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Seperti diketahui bahwa sejarah pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia mengalami perjalanan yang cukup panjang dengan dinamikanya yang mengalami pasang surut. Jika dicermati pelaksanaan otonomi atau desentralisasi pemerintahan tidak terlepas dari perkembangan konfigurasi politik yang ada, artinya konfigurasi politik setempat akan menentukan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi.<sup>4</sup> Gerakan Reformasi 1998 telah membawa perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, di mana sistem pemerintahan yang sentralistis berdasarkan kepada UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah digantikan dengan pemerintahan yang desentralistis berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999. Artinya sejumlah wewenang pemerintahan diserahkan oleh Pemerintah kepada daerah otonom, kecuali urusan pemerintahan yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan dan yustisi yang tetap menjadi wewenang Pemerintah.

Prinsip otonomi daerah menekankan pada pemberian wewenang pemerintahan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi wewenangnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tindak lanjut dari reformasi ini juga telah dilakukan perubahan UUD 1945 dengan merubah kekuasaan membentuk undang-undang yang pada mulanya berada pada

Presiden berubah menjadi wewenang DPR. Sistem dan politik hukum nasional pun berubah yang berpengaruh terhadap orientasi dan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan inklusif dengan kegiatan Program Legislasi sebagai bagian yang inheren dalam proses pembentukan hukum nasional.

Salah satu imbas dari perubahan UUD 1945 di antaranya adalah digantinya UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan kepada asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Yang dimaksud dengan asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah (Pusat) kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian yang dimaksud dengan asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah (Pusat) kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Selanjutnya UU No. 32 Tahun 2004 juga mengatur bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, dan Kabupaten/Kota memiliki beberapa fungsi dan salah satunya adalah fungsi legislasi. Fungsi legislasi ini sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat (publik) dalam formulasi peraturan daerah, serta sebagai salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dengan kata lain, Perda merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan. Sebagaimana juga pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain dijelaskan bahwa "Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan 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."

Dengan demikian pemerintahan daerah (kepala daerah dan DPRD) memiliki wewenang

3 Mochtar Kusumaatmadja, 1986, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta,

4 Moh. Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES,

membuat kebijakan daerah yang berfungsi untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat di masing-masing daerah otonom. Salah satu arti penting otonomi daerah adalah untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyat dan mewujudkan tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah agar mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara cepat dan efisien.

Salah satu agenda penting yang perlu dilaksanakan dalam upaya mewujudkan tujuan otonomi daerah tersebut, adalah hak untuk membuat keputusan hukum yaitu berupa peraturan daerah secara mandiri atau bebas dari intervensi pemerintah pusat. Kemandirian keputusan oleh pemerintah daerah dalam sudut pandang pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk memberikan pembagian terhadap kekuasaan, agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilaksanakan dengan mengingat pentingnya peran dari aparat pemerintah dalam mengakomodasi kepentingan masyarakat.

Kebijakan pemerintah daerah yang dirumuskan dalam peraturan daerah yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, secara yuridis normatif tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Pada prinsipnya Perda merupakan instrumen hukum yang secara yuridis formal diberikan kepada pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Dalam penyusunan Perda, inisiatif pembuatan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Namun demikian, khusus peraturan daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Peraturan Daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD, dan tata ruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh Pemerintah. Hal tersebut ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk

melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya, terutama peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

Persoalan lain yang perlu diperhatikan adalah pada daerah-daerah yang memiliki tingkat kompleksitas dan kebutuhan yang tinggi, dibutuhkan suatu peraturan daerah yang mampu mengakomodasi kepentingan rakyat sebagaimana diamanahkan oleh Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 maupun Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam hal ini dituntut kemampuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menghasilkan peraturan daerah yang dapat mengakomodir segala kebutuhan daerah. Namun demikian, apabila dilihat dari tingkat kompleksitas dan besarnya kebutuhan rakyat daerah, tentu saja DPRD tidak akan sanggup menghasilkan suatu peraturan daerah yang sepenuhnya mengakomodir kebutuhan rakyat.

Harus diakui bahwa proses pembentukan peraturan daerah memiliki aspek politik yang tinggi.<sup>5</sup> Hal ini karena pihak pembentuk peraturan daerah, yaitu DPRD beranggotakan partai politik dan kepala daerah juga pencalonan dilakukan oleh partai politik. Oleh karena itu, dalam pembahasan pembentukan peraturan daerah pasti muncul kepentingan politik di antara para pihak pembentuk peraturan daerah. Bahkan pihak pemerintah pusat sendiri terdapat berbagai kepentingan yang harus dijalankan oleh pemerintah daerah, yang tidak tertutup kemungkinan antara kepentingan pusat dengan kepentingan daerah tidak selalu sinkron, sehingga sering terjadi peraturan daerah dianggap oleh pemerintah pusat tidak layak untuk dilaksanakan. Hal ini dapat dilihat dengan banyaknya pembatalan secara sepihak oleh pemerintah pusat terhadap peraturan daerah. Padahal berdasarkan ketentuan Pasal 136 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Demikian juga Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-

5 Boy Yendra, "Memahami Produk Hukum dalam Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (peraturan daerah)", dalam <http://boyyendratabin.blogspot.com/2012/04-memahami-produk-hukum-dalam-perspektif.html>.

undangan yang lebih tinggi.

Selain persoalan tersebut, selama ini juga masih banyak ditemukan adanya Peraturan Daerah yang *overlapping* (tumpang tindih), saling berbenturan (friksi) bahkan saling pertentangan (kontradiksi) di antara peraturan tersebut, dan juga masih terdapat berbagai produk hukum daerah yang dihasilkan kurang terintegrasi dengan bidang-bidang pembangunan lainnya. Walaupun pemberlakuan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011, telah mengamanatkan pentingnya Prolegda dalam pembentukan produk hukum daerah, akan tetapi masih banyak ditemui adanya kecenderungan permasalahan yang sebenarnya lebih berorientasi pada alasan klasik, yaitu belum dimilikinya kesadaran dari beberapa pejabat berwenang pembuat peraturan terhadap pentingnya menerapkan sinergitas dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan daerah.

Sony Maulana menyebutkan bahwa dalam praktik, sering ditemukan bahwa para perancang peraturan perundang-undangan pada dinas teknis maupun biro/bagian hukum Pemerintah Daerah belum mampu menerjemahkan kebijakan pemerintah yang telah disusun ke dalam bentuk peraturan daerah yang dapat diterapkan secara efektif. Ketidakkampuan para perancang tersebut disebabkan oleh paling sedikit tiga hal, yaitu:<sup>6</sup>

1. Mitos bahwa perancang tidak menangani urusan kebijakan, sebab yang membuat peraturan daerah adalah para pejabat Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan bukan perancang;
2. Banyak daerah yang tidak memiliki aturan mengenai prosedur yang mengharuskan mendasarkan rancangan peraturan daerah pada pemikiran logis berdasarkan fakta di masyarakat; dan
3. Sangat sedikit dari perancang yang memiliki pemahaman atas teori, metodologi, dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan,

dan yang dapat secara jelas menerjemahkan kebijakan-kebijakan pemerintah menjadi peraturan daerah yang dapat dilaksanakan secara efektif.

Persoalan-persoalan hukum tersebut berakibat pada lunturnya kepercayaan dan nilai kepastian hukum di tengah-tengah masyarakat.

Padahal Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang merupakan subsistem dari sistem hukum nasional, sehingga antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya harus ada saling keterkaitan dan saling ketergantungan serta merupakan satu kebulatan yang utuh dengan subsistem yang lain. Demikian juga dalam konteks pembangunan hukum nasional, program legislasi diharapkan bisa menciptakan terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.<sup>7</sup>

Perda juga menjadi salah satu alat dalam melakukan perubahan sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab beragam perubahan dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya "*good local governance*" sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.<sup>8</sup> Oleh karena itu, diperlukan kemampuan untuk merumuskan Perda yang dapat menjangkau berbagai kepentingan umum, bukan kepentingan kelompok, serta unsur-unsur lain yang dapat menampung kebutuhan masyarakat, mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

6 Sony Maulana, "Perancangan Peraturan Daerah Sebagai Wujud Kontribusi Keikutsertaan Pemerintah Daerah Dalam Perubahan Sosial Yang Demokratis di Daerah", makalah pada Bimbingan Teknis Harmonisasi Peraturan Daerah (Perda) Wilayah Perbatasan Dalam Perspektif Hak Asasi manusia, Samarinda, 5 September 2005, hlm. 4-5.

7 Ketua Asosiasi DPRD Provinsi Seluruh Indonesia, "Membangun Keterpaduan Program Legislasi Nasional dan Daerah." Naskah ini diproses oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia yang diunggah di [www.parlemen.net](http://www.parlemen.net).

8 Ibnu Tri Cahyono, 2005, "Program Legislasi yang Partisipatif", makalah disampaikan dalam Seminar "Merumuskan Model Kelembagaan Legislasi yang Partisipatif", diselenggarakan oleh Pusat Telaah dan Informasi Regional (Pattiro) Kota Malang, Malang 19 Februari 2005.

berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah yang akan bersentuhan langsung dengan kehidupan masyarakat di daerah harus benar-benar dapat memberi kenyamanan antara pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintahan dengan kehidupan masyarakat di daerah. Dengan kata lain, hukum akan tercipta baik apabila terdapat keselarasan antara maksud, tujuan dan kepentingan penguasa (pemerintah) dengan masyarakat.

Untuk tercapainya maksud dan tujuan diatas sudah selayaknya diperlukan adanya sebuah instrumen yang merencanakan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Aspek perencanaan ini merupakan salah satu faktor penting, oleh karena itu pula, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dimulai dari perencanaan yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis, dan agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas, serta didukung dengan cara dan metode yang pasti, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan serta terjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

## **2. Program Legislasi Daerah Sebagai Arah Politik Hukum Daerah**

Berdasarkan pada penjelasan-penjelasan di atas, maka program legislasi daerah (prolegda) menjadi sangat penting untuk dijadikan sebagai sandaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Prolegda merupakan aspek penting dalam proses pembentukan Perda. Hal ini karena Prolegda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis, yang dapat dijadikan sebagai pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Daerah yang mengikat

lembaga yang berwenang (Pemerintah Daerah dan DPRD) dalam membentuk Peraturan Daerah. Dengan kata lain, keberadaan Prolegda harus dapat dijadikan sebagai pemandu, sebagai pengawal politik hukum di daerah yang diimplementasikan ke dalam aturan-aturan hukum daerah (Peraturan Daerah). Program Legislasi Daerah (Prolegda) juga merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis, yang dalam proses pembentukannya dilakukan secara terbuka dan transparan dengan melibatkan komponen masyarakat sejak dari tahapan pembahasan sampai dengan penetapan. Selain itu secara operasional, Prolegda memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Namun harus tetap diperhatikan bahwas Prolegda sebagai kebijakan politik perundang-undangan di tingkat daerah merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan dari sistem legislasi nasional. Oleh karena itu, penyusunan suatu Prolegda harus memperhatikan Prolegnas.<sup>9</sup> Ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Prolegda, dimuat dalam Pada Pasal 32 UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. Tata cara penyusunan Prolegda di lingkungan Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi, sedangkan tata cara penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan Gubernur (Pasal 36 UU No. 12 Tahun 2011).

Sedangkan untuk perencanaan dan tata cara penyusunan Prolegda tingkat Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 40 UU No. 12 Tahun 2011 secara mutatis mutandis diberlakukan ketentuan untuk tingkat Provinsi diberlakukan terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, setiap daerah yang telah membuat ketentuan tentang mekanisme Prolegda yang dituangkan di dalam Peraturan Tata Tertib DPRD

9 Mutamimul 'Ula, "Membangun Kebijakan Legislasi Indonesia Secara Terarah dan Terpadu Melalui Prolegnas dan Perolegda", dalam <http://m-ula.blogspot.com/2008/07/membangun-kebijakan-legislasi-di.html>

dimungkinkan akan berbeda satu sama lain sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerahnya masing-masing.

Berdasarkan penjelasan di atas, paling tidak terdapat beberapa alasan mengapa dalam pembentukan peraturan daerah perlu direncanakan secara sistematis dan terpadu dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda), yaitu:

1. Agar pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas yang terencana, terpadu, transparan dan sistematis sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.
2. Agar pembentukan Perda dapat terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah.
3. Agar Perda sinkron secara vertikal dan horisontal dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
4. Agar terbentuk sinergitas antara Peraturan Daerah usul prakarsa DPRD dengan Pemerintah Daerah, sehingga terhindar kemungkinan terjadinya tumpah tindih, dan bertentangan antara peraturan yang satu dengan lainnya.
5. Dengan peran sertanya masyarakat dalam setiap pembahasan rancangan peraturan daerah akan menghindari adanya bentuk peraturan daerah yang hanya condong pada kepentingan politik atau sekelompok golongan semata.
6. Agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.
7. Agar pembentukan produk hukum daerah terdapat acuan yang memuat skala prioritas penyusunan rancangan Perda yang terencana, terpadu untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek.
8. Prolegda dapat mempercepat dan menghasilkan produk-produk hukum daerah yang lebih berkualitas dan mampu mengakomodir kebutuhan hukum masyarakat.
9. Peran Balegda dalam Program Legislasi Daerah diyakini dapat menekan berbagai kesulitan dalam proses penganggaran, evaluasi/pengkajian atau dalam penyusunan naskah akademik, serta meminimalisir terjadinya persoalan-persoalan hukum akibat timbulnya peraturan-peraturan yang tumpah tindih atau saling berbenturan satu sama lain.
10. Dengan dilaksanakannya Prolegda maka dapat meminimalisir kelemahan produk hukum, khususnya Peraturan Daerah selama ini, hal ini sangat penting sekali karena hal tersebut akan berdampak pada proses perencanaan pembangunan daerah secara makro di daerah. Yang artinya otonomi telah memberikan kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan pembangunan, sementara pembangunan tersebut harus memiliki kerangka hukum yang dapat memberikan arah serta legalitas kegiatan pembangunan yang tertuang di dalam Perda.
11. Prolegda yang sudah ditetapkan dalam sidang paripurna melalui keputusan DPRD akan menjadi acuan dalam penyelenggaraan otonomi daerah serta tugas pembantuan daerah sebagai kerangka kerja sama antara DPRD dan Pemerintah Daerah selama ini dan haruslah sesuai dengan dasar-dasar yang dipakai dalam penyusunan Perda yang ada.

### C. Simpulan

Gerakan Reformasi 1998 telah membawa perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, dari bentuk sentralistis dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah menjadi desentralistis. Artinya sejumlah wewenang pemerintahan diserahkan oleh Pemerintah kepada daerah otonom, kecuali urusan pemerintah.

Tindak lanjut dari reformasi ini juga telah dilakukan Perubahan UUD 1945 dengan merubah kekuasaan membentuk undang-undang yang pada mulanya berada pada pemerintah diserahkan kepada legislatif. Sistem dan politik hukum nasional pun berubah yang berpengaruh terhadap orientasi dan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan inklusif dengan kegiatan Program Legislasi sebagai bagian yang inheren dalam proses pembentukan hukum nasional.

Karena selama ini banyak terdapat peraturan-peraturan daerah yang bermasalah, yang salah satu penyebabnya karena Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dijadikan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masih terdapat sejumlah kelemahan

yang mendorong pembentukan peraturan perundangan-undangan khususnya pembuatan Perda menimbulkan multitafsir dan berujung kepada uji materiil. Hal inilah yang menjadi salah satu dasar perubahan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 menjadi UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Oleh karena itu, sangat diperlukan Program Legislasi Daerah untuk menciptakan suatu peraturan daerah yang didasarkan pada skala prioritas yang terencana, transparan dan mengakomodir kepentingan masyarakat, serta terkoordinasi, sinergi secara vertikal dan horisontal dengan peraturan lainnya akan menghindari adanya bentuk peraturan daerah yang hanya condong pada kepentingan politik atau sekelompok golongan semata.

Program Legislasi Daerah juga dimaksudkan agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional sebagai suatu instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis, yang dijadikan sebagai pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Daerah yang mengikat lembaga yang berwenang (Pemerintah Daerah dan DPRD). Dengan demikian keberadaan Prolegda harus dapat dijadikan sebagai pemandu dan sekaligus sebagai pengawal politik hukum di daerah yang diimplementasikan ke dalam aturan-aturan hukum daerah (Peraturan Daerah).

#### DAFTAR PUSTAKA

- Cahyono, Ibnu Tri, 2005, "Program Legislasi yang Partisipatif", makalah disampaikan dalam Seminar "Merumuskan Model Kelembagaan Legislasi yang Partisipatif", diselenggarakan oleh Pusat Telaah dan Informasi Regional (Pattiro) Kota Malang, Malang 19 Pebruari 2005.
- Hadjon, Philipus M. 1994, "Pengkajian Ilmu Hukum Dokmatik (Normatif)". *Yuridika, Majalah Fakultas Hukum UNAIR*, Nomor 6 Tahun IX November-Desember 1994.
- Hadjon, Philipus M. 1999, "Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintahan", makalah disampaikan pada Seminar Hukum Nasional VII dengan Tema "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani", diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman RI, Jakarta 12-15 Oktober 1999.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1986, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung.
- Mahfud MD, Moh, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES
- Manan, Abdul, 2005, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Prenada Media, cet.1,
- Maulana, Sony 2005, "Perancangan Peraturan Daerah Sebagai Wujud Kontribusi Keikutsertaan Pemerintah Daerah Dalam Perubahan Sosial Yang Demokratis di Daerah", makalah disampaikan pada Bimbingan Teknis Harmonisasi Peraturan Daerah (Perda) Wilayah Perbatasan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia, Samarinda 5 September 2005.
- Philipus M. Hadjon, 1972, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu
- Soekanto, Soerjono, 1991, *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti,.

#### Internet

Boy Yendra, "Memahami Produk Hukum dalam Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (peraturan daerah)", dalam <http://boyyendratamin.blogspot.com/2012/04-memahami-produk-hukum-dalam-perspektif.html>

B P H N dalam <http://www.bphn.go.id/prolegnas/index.php?Action=info&info=prolegnas.history>.

Ketua Asosiasi DPRD Provinsi Seluruh Indonesia, "Membangun Keterpaduan Program Legislasi Nasional dan Daerah", diproses oleh Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia yang ditampilkan di [www.parlemen.net](http://www.parlemen.net).

Mutammimul 'Ula, "Membangun Kebijakan Legislasi Indonesia Secara Terarah dan Terpadu Melalui Prolegnas dan Perolegda", dalam <http://m-ula.blogspot.com/2008/07/membangun-kebijakan-legislasi-di.html>

<http://jabar.kemenkumham.go.id/berita-utama/228-uu-no-12-tahun-2011-akan->

mengurangi perda-bermasalah

**Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. M.HH-01.PP.01.01 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 162 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.