

# PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG BAIK SEBAGAI SARANA MEWUJUDKAN TUJUAN OTONOMI DAERAH

**Dayanto**

Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Darussalam Ambon  
E-mail: dayan\_enlight@yahoo.co.id

## ABSTRAK

The regional regulation is a product of regional legislation in accordance with the scope of regional autonomy in terms of self-regulation on the domestic affairs in the frame of unitary state of Indonesia in accordance with the mandate of regional autonomy as stipulated in the Acts RI No. 32, 2004 on the Regional Government. However, in reality, the establishment practice of regional regulation still shows the existence of regional regulation products which categorized as problematic regional regulation that contradictory to the goals to be achieved by the regional autonomy policy. Therefore, it is necessary formulation of good regional regulation based on the arrangement foundation and a proper preparation.

**Keywords:** regional regulations, regional autonomy

## ABSTRAK

Peraturan daerah merupakan produk legislasi daerah sesuai dengan cakupan otonomi daerah dalam hal mengatur sendiri (*self regulation*) urusan rumah tangga dalam bingkai negara kesatuan republik Indonesia sesuai dengan amanat otonomi daerah yang tertuang dalam Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, dalam kenyataannya, praktik pembentukan Peraturan Daerah masih memperlihatkan adanya produk Peraturan Daerah yang dikategorikan sebagai Peraturan Daerah bermasalah sehingga bersifat kontradiktif dengan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan otonomi daerah. Untuk itulah diperlukan suatu formulasi rumusan peraturan daerah yang baik dengan berdasar pada landasan pengaturan dan penyusunan yang tepat.

**Kata kunci:** Peraturan daerah, otonomi daerah

## PENDAHULUAN

Di era otonomi daerah yang berbasis pada desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab (*staatskundige decentralitazion*) saat ini, urgensi untuk melembagakan suatu pembentukan peraturan daerah yang baik (*good legislation*) kian menemukan kebutuhannya. Dalam praktik pembentukan Peraturan Daerah (Perda) dijumpai begitu banyak Perda yang telah diundangkan oleh pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota dalam kategori bermasalah. Dalam kaitan ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI mengungkapkan, bahwa sejauh ini sekitar 4.000 Perda di Indonesia terpaksa dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain itu ada pula Perda yang bertentangan dengan hak asasi manusia dan diskriminatif.

Akibat pembatalan tersebut, dana senilai Rp. 1,2 Triliun yang digunakan untuk membuat Perda itu pun hilang.<sup>1</sup>

Demikian pula Kementerian Dalam Negeri mengklarifikasi 175 Perda dan meminta pemerintah daerah membatalkannya pada semester I tahun 2011. Tahun sebelumnya, 407 Perda harus dibatalkan. Sepanjang tahun 2002 sampai 2009 Kementerian Dalam Negeri membatalkan 1.878 Perda.<sup>2</sup> Sedangkan untuk beberapa Kabupaten/Kota, sepanjang tahun 2002 sampai 2009 jumlah Perda yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri, antara lain: <sup>3</sup> Kabupaten Maluku Tengah sebanyak 21 Perda, Kota Ambon sebanyak 8 Perda, Kabupaten Maluku Tenggara sebanyak 2 Perda, Maluku Tenggara Barat sebanyak 24 Perda, dan Seram Bagian Barat sebanyak 20 Perda.

Pada umumnya Perda yang dibatalkan ini terkait dengan pungutan pajak dan retribusi. Perda yang dibatalkan itu, antara lain, karena membebani warga akibat pemerintah daerah menafsirkan otonomi daerah hanya sebagai kebebasan untuk menambah pendapatan daerah secara instan.<sup>4</sup> Banyaknya Perda yang dibatalkan di tengah iklim bernegara dalam bingkai otonomi daerah ini, menunjukkan adanya situasi paradoks antara kebutuhan berotonomi daerah dengan ketidakmampuan kapasitas pemerintahan daerah (*governability*)<sup>5</sup> dalam merealisasikan cita-cita otonomi daerah itu sendiri,<sup>6</sup> khususnya dalam mengaktualisasikan kewenangan untuk mengatur sendiri urusan rumah tangga (*self regulation*). Berkaitan dengan ini, secara tepat Achmad Ali menyatakan bahwa:

Kita semakin banyak ditaburi oleh berbagai peraturan dan undang-undang yang semuanya untuk mengatur perilaku manusia. Peraturan dan Undang-Undang itu semakin hari semakin bertambah, sehingga tidaklah berlebihan apabila kita sedang memasuki suatu kondisi *hyper regulated society*. Pertanyaan besarnya adalah mengapa setelah dihadapkan dengan berbagai aturan dan Undang-Undang yang seabrek-abrek itu, *orderness* tidak kunjung datang. Yang terjadi justru hukum tampak semakin *hopeless* dan kedodoran sehingga penyelesaian hukum pun justru menciptakan persoalan baru ketimbang menuntaskan.<sup>7</sup>

Fenomena munculnya produk-produk perda yang sarat masalah ini tentu saja akan memberikan dampak menjalar (*multiplier effect*) yang buruk bagi kapasitas dan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah secara keseluruhan. Untuk itulah kualitas pembentukan

---

<sup>1</sup> "Ada 4000 Perda yang Dibatalkan", *Kompas*, 25 juli 2011.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Lihat Keputusan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tahun 2005-2009.

<sup>4</sup> "Ada 4000 Perda ..." *loc.cit*

<sup>5</sup> Dalam konsepsi *good governance*, jalannya sebuah pemerintahan ditentukan oleh tiga sektor utama dalam negara, yaitu sektor masyarakat sipil (*civil society*), pasar (swasta), dan pemerintah (*state*).

<sup>6</sup> Sesuai dengan Konsideran menimbang huruf (a) UU No. 32 Tahun 2004, keberadaan otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

<sup>7</sup> Dalam Achmad Ruslan, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Kualitas Produk Hukumnya", *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, Volume 13, Nomor 2 Juni 2005, hlm. 170

Perda harus dibenahi dan kuantitasnya disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan nyata masyarakat maupun pemerintah dalam mendorong akselerasi pencapaian cita-cita otonomi daerah dalam bingkai negara kesatuan (*eenheidstaat*).

Berdasarkan uraian di atas permasalahan dalam makalah ini, adalah bagaimana merumuskan landasan pengaturan dan penyusunan peraturan daerah yang baik (*good legislation*) sehingga Peraturan Daerah sebagai produk legislasi daerah dapat berfungsi secara baik sebagai sarana untuk mencapai tujuan otonomi daerah?

## METODE PENELITIAN

Permasalahan yang dikemukakan dalam tulisan ini dikaji dengan menggunakan tipe penelitian doktrinal atau yuridis-normatif dengan menganalisis berbagai bahan hukum yang ada. Analisis yang digunakan merupakan sintesis dari pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kepastakaan (*conceptual/library approach*).

## TEORI HIERARKI NORMA HANS KELSEN

Teori hierarki norma tidak bisa dipisahkan dari pemikiran salah satu tokoh positivisme hukum yang sangat berpengaruh yakni Hans Kelsen. Didalam bukunya yang berjudul *General Theory of Law and State*<sup>8</sup>, Hans Kelsen mengemukakan adanya dua sistem norma, yaitu sistem norma yang statis (*nomostatic*) dan sistem norma yang dinamis (*nomodynamics*).<sup>9</sup>

Sistem norma yang statik (*nomostatics*) adalah sistem yang melihat pada isi norma. Menurut sistem norma yang statik, suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum. Penarikan norma-norma khusus dari suatu norma umum tersebut diartikan bahwa, dari norma umum itu dirinci menjadi norma-norma khusus dari segi isinya.<sup>10</sup>

Sedangkan sistem norma dinamik (*nomodynamics*) adalah sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara “pembentukannya” atau “penghapusannya”. Menurut Hans Kelsen norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki, norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya “*regressus*” ini berhenti pada suatu norma yang lebih tinggi yang disebut dengan norma

---

<sup>8</sup> Dalam versi Bahasa Indonesia Buku yang merupakan salah satu *magnum opus* Hans Kelsen ini diterjemahkan menjadi *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* oleh Raisul Muttaqien (Cet. IV; Bandung: Nusa Media, 2009).

<sup>9</sup> Pemikiran Hans Kelsen berbasis pada konsep “*legal pure theory*” atau Teori Hukum Murni, yang hakekatnya adalah bahwa hukum harus disterilkan dari anasir-anasir yang bersifat non-legal seperti moral, agama, politik, sosiologi, dsb.

<sup>10</sup> Lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, (Cet. 10; Yogyakarta: Kanisius, 2007), h. 20-22

dasar (*Grundnorm*) yang tidak dapat ditelusuri lagi siapa pembentuknya dan dari mana asalnya. Norma dasar atau sering disebut "*grundnorm*", "*basic norm*", atau "*fundamental norm*" ini merupakan norma yang tertinggi yang berlaku tidak bersumber dan tidak berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi berlaku secara "*presupposed*", yaitu ditetapkan lebih dulu oleh masyarakat. Dikatakan bahwa norma dasar ini berlakunya tidak bersumber dan tidak berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, karena apabila norma dasar itu berlakunya masih bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, maka norma tersebut bukan norma yang tertinggi.

Menurut konsep hukum yang dinamis, hukum adalah sesuatu yang dibuat melalui prosedur tertentu, dan segala sesuatu yang dibuat menurut cara ini adalah hukum. Dalam kaitannya dengan konstitusi, hukum dikonsepsikan sebagai sesuatu yang terjadi menurut cara yang ditentukan konstitusi bagi pembentukan hukum,<sup>11</sup> sebagaimana yang diungkapkan Kelsen tentang karakter khas dan dinamis dari hukum, yaitu:

hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu menentukan isi norma lainnya tersebut ... Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lainnya digambarkan sebagai hubungan antara "superordonansi" dan "subordonansi"... Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, dan bahwa regressus ini diakhiri oleh suatu norma dasar, oleh karena menjadi dasar tertinggi dan validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum.<sup>12</sup>

Selanjutnya Kelsen mengemukakan teorinya tentang tata urutan atau susunan hierarkis dari tata hukum suatu negara, yaitu dengan mempostulasikan norma dasar, yakni konstitusi-dalam arti materil- adalah urutan tertinggi di dalam hukum nasional, sebagaimana yang ditegaskan Kelsen, bahwa:

*the legal order ... is therefore not a system of norms coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on same level, but hierarchy of different levels of norms.*<sup>13</sup>

Menurut Kelsen pula, bahwa kendati konstitusi merupakan puncak tertinggi dalam hierarki norma hukum, namun tidak tertutup kemungkinan terjadinya konflik atau penyimpangan peraturan dari konstitusi. Mengenai hal ini Kelsen mengemukakan prinsip *lex posteriori derogate priori* dan prinsip *desuetude* untuk mengatasi terjadinya konflik hukum tersebut<sup>14</sup>.

Gagasan Kelsen mengenai berjenjangnya lapisan norma hukum dalam suatu hierarki, kelak kemudian hari dikenal sebagai teori jenjang hierarki norma (*stufentheori*). Teori Kelsen ini kemudian

<sup>11</sup>Lihat Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Perpu*, (Malang: UMM Press, 2002), h. 21-25

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> Prinsip atau asas *lex posteriori derogate lex priori*. Menurut Kelsen adalah suatu undang-undang dibatalkan oleh undang-undang lainnya. Sedangkan prinsip *desuetude* adalah akibat hukum yang bersifat negatif dari kebiasaan yang dapat mengabaikan undang-undang atau berakibat tidak efektifnya suatu undang-undang. Atau dengan kata lain, bisa saja suatu undang-undang kehilangan validitasnya karena dihapus oleh suatu kebiasaan. Lihat *ibid.*

dikembangkan lebih lanjut oleh salah satu muridnya, yakni Hans Nawiasky. Di dalam bukunya berjudul "*Algemene Rechtslehre*", Nawiasky menyatakan bahwa suatu norma hukum di negara manapun bukan saja selalu berlapis dan berjenjang, dimana norma yang di bawah berlaku dan mengacu pada norma di atasnya, sedangkan norma yang lebih tinggi berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma hukum itu juga berkelompok-kelompok. Kelompok norma hukum itu, ialah:

- (i) norma hukum fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
- (ii) aturan dasar atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*);
- (iii) undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- (iv) Aturan pelaksana dan aturan otonom.<sup>15</sup>

Teori yang dikembangkan dari *Stufentheori* Kelsen tersebut, selanjutnya oleh Nawiasky dinamai *Die theorie vom stufennordnung der rechtsnormen*. Pada tahap lebih lanjut, teori hierarki norma hukum yang digagas oleh Kelsen dan kemudian dimodifikasi oleh Nawiasky, kedua teori tersebut seiring dengan kebutuhan dan dinamika hukum ketatanegaraan kemudian disintesakan menjadi *theorie von stufenaufbau de rechtsordnung* Kelsen-Nawiasky.

Tidak dapat dipungkiri bahwa sistem norma hukum yang dianut di Indonesia merupakan refleksi dari *theorie von stufenaufbau de rechtsordnung* Kelsen-Nawiasky ini. Hal ini terlihat dalam susunan dan hierarki norma hukum baik yang diatur dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, TAP MPR No. III/MPR/2000, maupun dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan penggantinya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## OTONOMI DAERAH DAN DESENTRALISASI

Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Negara kesatuan yang disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi mengandung arti bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh Pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met deconsentratie*).<sup>16</sup>

Dalam pada itu, suatu negara kesatuan dikatakan menganut asas dan sistem desentralisasi apabila wewenang untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*) melainkan juga dilakukan oleh satuan-satuan

---

<sup>15</sup> *Ibid*

<sup>16</sup> Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2007), h. 26-27

pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*) ataupun bersifat otonom (teritorial dan fungsional). Mengenai hal ini Astawa menyatakan bahwa:

...desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegheid*) tetapi juga mengandung pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah Pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah. Karena desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom, setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi... Karena esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian, yaitu proses penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya (otonomi). Dengan perkataan lain, desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*). Otonomi inilah yang menjadi salah satu asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana yang digariskan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.<sup>17</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi dan desentralisasi ini tidak terlepas dari upaya menciptakan kehidupan yang demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri. Dengan kata lain, sebagaimana yang dikemukakan Hans Kelsen<sup>18</sup>, bahwa otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subjek dari norma-norma ini.

Kedudukan negara Indonesia yang terdiri dari banyak pulau dan daerah mengharuskan untuk diterapkannya kebijakan otonomi daerah. Meskipun dalam UUD Negara RI 1945 disebutkan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan (*unitary state*), pluralitas kondisi lokal baik ditinjau dari sudut kultural/adat istiadat, kapasitas pemerintahan daerah, suasana demokrasi lokal, dan latar belakang pembentukan daerah masing-masing, mengharuskan diterapkannya kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan.<sup>19</sup>

Berbagai argumen di atas merupakan *ratio d'etre* yang mengandaikan otonomi daerah dan desentralisasi sebagai medium untuk mengefektikan dan mengefisienkan pembangunan negara. Otonomi daerah dan desentralisasi ini semakin menjadi kerangka dasar pembangunan (*development framework*) jika dikontekstualisasikan dalam realitas ekonomi, sosio-kultural dan geografis di Indonesia.

## LANDASAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH

### 1. Eksistensi Perda sebagai Bagian Peraturan Perundang-Undangan

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009), h. 445

<sup>19</sup>W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), h. 1

Kebijakan otonomi daerah telah memberikan peluang yang besar bagi daerah untuk mengelola dan mengembangkan daerah berdasarkan potensi yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi dan inisiatif masing-masing daerah. Dengan kewenangan yang diberikan dari Pemerintah Pusat kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri berarti juga daerah tersebut berusaha mengatasi kendala-kendala yang dihadapi dalam upaya mengelola dan mengembangkan daerah agar lebih maju dari sebelumnya.<sup>20</sup>

Eksistensi Perda sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan secara konstitusional ditegaskan dalam Pasal 18 Ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".<sup>21</sup>

Kemudian formalisasi peraturan daerah sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan juga diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini tidak dapat dipisahkan dalam upaya untuk memantapkan perwujudan otonomi daerah, sehingga perlu menempatkan Perda dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Alasan ini muncul karena dalam Ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, eksistensi peraturan daerah tidak dicantumkan dan hanya dibuat berdasarkan klausul "peraturan pelaksana lainnya" dan klausul "dan lain-lain".

Sekalipun Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 ini telah mempertegas eksistensi Perda sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan akan tetapi karena ketetapan MPR ini memuat tata urutan dan penamaan (*nomenclature*) bentuk-bentuk peraturan yang rancu<sup>22</sup>, maka dalam perkembangan selanjutnya sebagai bentuk implementasi dari perintah ketentuan Pasal 22A UUD 1945 (perubahan Kedua), yang menyatakan bahwa tata cara pembentukan undang-undang, selanjutnya diatur dengan undang-undang, telah ditetapkan Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2004 ditegaskan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

---

<sup>20</sup> Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), h. 34.

<sup>21</sup> Perubahan Kedua, Tahun 2000

<sup>22</sup> Lihat Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005), h. 311

Dalam perkembangan selanjutnya UU No. 10 Tahun 2004 diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Butir f dan g Pada Pasal 7 Ayat (1) di atas mengisyaratkan bahwa kehadiran ataupun keberadaan Perda menjadi sesuatu yang mutlak dalam mengatur urusan rumah tangga daerah.

## 2. Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan (*het onderwerp*) peraturan daerah merupakan salah satu faktor penting untuk dipahami secara baik. Kekeliruan dalam pemahaman berimplikasi pada tumpang tindihnya materi muatan Perda dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lain, baik secara hirarkis maupun antara peraturan perundang-undangan yang setingkat. Akibatnya menjadi alasan hukum untuk dibatalkan.<sup>23</sup>

Dalam Pasal 14 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan: "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".

Hal senada ditentukan dalam Pasal 136 Undang-undang No. 32 Tahun 2004, bahwa:

- a. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- b. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/ kota dan tugas pembantuan;
- c. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;

---

<sup>23</sup>Jazim Hamidi, *et al.*, *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Prestasi (Jakarta: Pustaka Publisher, 2008), h. 38-39

- d. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dikemukakan bahwa materi muatan peraturan daerah meliputi:

- a. Peraturan daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah dengan memperhatikan kondisi khusus atau ciri khas daerah masing-masing.
- b. Peraturan daerah tentang pelaksanaan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Peraturan daerah tentang pelaksanaan tugas pembantuan.

Secara eksplisit Undang-undang No. 10 Tahun 2004 (dan penggantinya UU No. 12 Tahun 2011) maupun Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tidak menentukan materi muatan Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota. Namun terkait dengan itu I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a<sup>24</sup> mengemukakan bahwa materi muatan Perda Provinsi adalah:

- a. Kewenangan yang diperoleh dalam bidang otonomi yang berisikan kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota, kewenangan di bidang pemerintahan tertentu, dan kewenangan yang tidak/belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- b. Berdasarkan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya, termasuk tugas pembantuan;
- c. Untuk menampung dan mengekspresikan kondisi khusus di daerah yang lintas kabupaten/kota.

Sedangkan materi muatan Perda kabupaten/kota adalah:

- a. Kewenangan yang diperoleh untuk melaksanakan otonomi daerah yang berisikan kewenangan wajib dan kewenangan pilihan;
- b. Berdasarkan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya, termasuk tugas pembantuan;
- c. Untuk menampung dan mengekspresikan kondisi khusus di daerah.

Ketentuan di atas mengisyaratkan bahwa materi muatan Perda (baik provinsi maupun kabupaten/kota) pada hakikatnya tidak lain adalah mengatur urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah, kecuali urusan-urusan pemerintahan yang secara kodrati tetap menjadi urusan pemerintah pusat, seperti politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal,

---

<sup>24</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undang Indonesia*, (Bandung: Armico, 2008), h. 104-105

dan agama sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 10 Ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah *juncto Pasal 2 Ayat (2)* Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Urusan-urusan pemerintahan yang dimaksud meliputi urusan wajib (pelayanan dasar) dan urusan pilihan (sektor unggulan).

Diuraikan pula oleh I Gde Pantja Astawa<sup>25</sup> bahwa terdapat 3 (tiga) hal yang memerlukan pengaturan dalam bentuk Perda, yaitu: pertama, Perda di bidang otonomi; Kedua, Perda di bidang tugas pembantuan; dan Ketiga, Perda sebagai penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perda yang mengatur urusan rumah tangga daerah yang bersumber dari otonomi, jauh lebih luas atau penuh dibandingkan dengan yang bersumber dari tugas pembantuan (*medebewind*). Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, baik substansi maupun cara-cara menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut.

Tidak demikian halnya di bidang tugas pembantuan (*medebewind*). Di bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan, melainkan terbatas pada cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan. Meskipun terbatas pada cara-cara menyelenggarakan urusan, daerah memiliki kebebasan sepenuhnya untuk mengatur cara-cara melaksanakan tugas pembantuan yang diwujudkan pengaturannya ke dalam bentuk Perda.

## LANDASAN PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH

Setiap peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik (*good legislation*), sah menurut hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat diterima oleh masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang, sehingga harus didasarkan pada landasan peraturan perundang-undangan.

Mengenai hal ini, sebagaimana yang diungkapkan oleh Achmad Ali<sup>26</sup>, Undang-undang memiliki kekuatan mengikat sejak diundangkan di dalam lembaran negara. Namun, lain lagi dengan kekuatan berlakunya undang-undang, karena yang dimaksudkan di sini adalah berlakunya undang-undang secara operasional. Mengikuti pandangan Sudikno Mertokusumo, Achmad Ali mengemukakan adanya 3 (tiga) kekuatan berlakunya suatu undang-undang, yaitu:<sup>27</sup>

- 1) Kekuatan berlaku yuridis (*juristische geltung*), setiap undang-undang secara langsung memiliki kekuatan berlaku secara yuridis, jika seluruh persyaratan formal untuk terbentuknya suatu undang-undang telah terpenuhi.

---

<sup>25</sup> I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2009), h. 265-268.

<sup>26</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, (Edisi II; Jakarta: Ghalia Indonesia, 2008), h. 90-91.

<sup>27</sup> *Ibid.*

- 2) Kekuatan berlaku sosiologis (*seziologische geltung*), berlakunya undang-undang secara sosiologis, artinya berlakunya undang-undang tersebut merupakan kenyataan di dalam masyarakat.
- 3) Kekuatan berlaku filosofis (*filosofische geltung*), undang-undang baru mempunyai kekuatan berlaku secara filosofis jika kaidah hukum yang tercantum di dalam undang-undang tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*), sebagai nilai positif yang tertinggi (*uberpositiven werte*).

Mengingat Perda merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan maka untuk menjadi suatu peraturan daerah yang baik maka pembentukan Perda harus didasarkan pada landasan pembentukan peraturan perundang-undang. Landasan-landasan itu adalah sebagai berikut:<sup>28</sup>

## 1. Landasan Filosofis

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis. Jadi terdapat alasan yang dapat dibenarkan apabila dipikirkan secara mendalam, khususnya filsafat tentang pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Secara universal harus didasarkan pada peradaban, cita-cita kemanusiaan dalam pergaulan hidup bermasyarakat sesuai pula dengan cita-cita kebenaran (*idée der waarheid*), cita-cita keadilan (*idée der gerechtigheid*), cita-cita kesusilaan (*idée der zedelijkheid*).

Landasan filosofis dari perundang-undangan tidak lain adalah berkisar pada daya tangkap pembentukan hukum atau perundang-undangan terhadap nilai-nilai yang terangkum dalam teori-teori filsafat maupun dalam doktrin filsafat resmi dari negara, seperti Pancasila. Oleh sebab itulah setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.<sup>29</sup>

Berdasarkan asumsi di atas, maka bagi pembentukan/pembuatan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni:

- a. nilai-nilai religiusitas bangsa yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. nilai-nilai Hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab;
- c. nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh dan kesatuan hukum nasional yang terangkum dalam sila Persatuan Indonesia;

---

<sup>28</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *op.cit.*, h. 77-78

<sup>29</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008), h. 65

- d. nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan
- e. nilai-nilai keadilan sosial seperti yang tercantum dalam sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## 2. Landasan Yuridis

Landasan yuridis mengisyaratkan agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan itu memiliki dasar keabsahan, baik yang bersifat formal maupun material. Dasar keabsahan yang bersifat formal terkait dengan prosedur atau tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Sedangkan dasar keabsahan yang bersifat material terkait dengan isi (substansi) atau materi muatan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dasar keabsahan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai landasan yuridis ini penting sekali karena tidak saja menjadi dasar legitimasi berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, tetapi juga mengantisipasi timbulnya gugatan atau keberatan terhadap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan berikut materi muatannya. Dengan demikian, dalam landasan yuridis ini mengalir paling tidak empat prinsip paling fundamental dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:<sup>30</sup> Prinsip negara hukum; Prinsip Konstitusionalitas; Prinsip demokrasi; dan Prinsip perlindungan terhadap hak-hak rakyat.

### 1) Prinsip Negara Hukum

Prinsip negara hukum meletakkan landasan bahwa setiap tindakan hukum (*rechtshandeling*) lembaga atau pejabat negara/pemerintahan di lapangan hukum atau ketatanegaraan atau pemerintahan harus dilakukan menurut hukum, baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis. Hal ini berarti, setiap tindakan pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan pula berdasarkan hukum. UUD NRI tahun 1945 dengan tegas menyebutkan bahwa: "Negara Indonesia ialah negara hukum".

Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan tanpa alas hukum (landasan yuridis) pada dasarnya merupakan tindakan melanggar hukum (*onrechtmatig*). Oleh sebab itu, suatu peraturan perundang-undangan yang lahir dari tindakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang *onrechtmatig* harus dinyatakan tidak sah atau bertentangan dengan hukum.

### 2) Prinsip Konstitusional

---

<sup>30</sup>Uraian mengenai landasan yuridis ini mengacu pada pandangan yang dikemukakan oleh Widodo Ekadjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008), h. 19-24

Prinsip konstiusionalitas atau prinsip supremasi konstitusi mengisyaratkan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan berikut materi muatannya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi atau undang-undang dasar.

Prinsip konstiusionalitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memberikan sumber validitas bagi keberlakuan suatu perundang-undangan. Ini disebabkan: (a) Undang-undang dasar suatu negara adalah induk dari segala peraturan perundang-undangan dari negara yang bersangkutan. Undang-undang dasar atau konstitusi merupakan aturan pokok yang menentukan jenis-jenis peraturan manakah yang seharusnya ada, instansi mana yang berwenang membuatnya, mengubahnya, serta memberikan landasan hukum untuk berlakunya; (b) kedudukan undang-undang dasar atau konstitusi dalam negara bersifat fundamental. Oleh sebab itu, dalam hierarki peraturan perundang-undangan letak undang-undang dasar atau konstitusi berada di puncak piramida, sedangkan ketentuan-ketentuan lain di bawahnya; dan (c) oleh sebab letak undang-undang dasar atau konstitusi dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan itu berada di puncak piramida, maka ia memiliki derajat tinggi.

### 3) Prinsip Demokrasi

Prinsip demokrasi sebagai salah satu landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan mensyaratkan adanya peran serta rakyat dan keterbukaan. Peran serta rakyat dapat dilakukan melalui bentuk pengawasan (control) terhadap setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengawasan (control) rakyat dapat dilakukan secara langsung atau melalui lembaga perwakilannya. Fungsi pengawasan oleh rakyat ini akan dapat berjalan dengan baik apabila ada keterbukaan informasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dapat menghasilkan produk peraturan yang *responsive* dan populis apabila prinsip demokrasi menjadi landasan dalam pembentukannya.

### 4) Prinsip Perlindungan Terhadap Hak-Hak Rakyat

Prinsip ini merupakan bagian yang sangat penting dalam setiap kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan. Prinsip ini bertalian erat dengan prinsip demokrasi sebagai landasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan prinsip demokrasi dapat dipastikan merupakan peraturan perundang-undangan yang mengedepankan aspek perlindungan terhadap hak-hak rakyat.

Mengenai urgensi suatu landasan yuridis, diungkapkan oleh Bagir Manan<sup>31</sup> bahwa urgensi landasan yuridis ini dalam pembentukan peraturan perundang-undangan akan menunjukkan:

---

<sup>31</sup> | Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *op.cit.*, hlm. 79-80

- a) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*);
- b) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur. Apabila tidak, peraturan perundang-undangan itu dapat dibatalkan (*vernietigbaar*);
- c) Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara itu tidak diikuti, peraturan perundang-undangan itu mungkin batal demi hukum atau belum mempunyai kekuatan mengikat; dan
- d) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

### 3. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri dari fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan perundang-undangan (Perda), yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan.<sup>32</sup> Prinsipnya, sebuah Perda memiliki landasan sosiologis yang kokoh apabila Perda tersebut merupakan instrumen yuridis untuk menyelesaikan perilaku bermasalah yang dihadapi oleh masyarakat. Pada konteks ini dibutuhkan kemampuan perancang Perda untuk merumuskan dan mengartikulasikan substansi masalah yang secara empiris dihadapi oleh masyarakat dimana Perda yang dirancang itu merupakan alternatif solusi untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Seperti yang diungkapkan oleh Montesquieu bahwa:

Sebenarnya fungsi pembuat hukum (legislator) semestinya adalah mengukur denyut nadi masyarakatnya dalam rangka menemukan hukum apa yang akan menjamin kesejahteraan dan kestabilan. Tidak kalah dari seorang tabib terlatih yang mencari tahu gejala penyakit, legislator harus bertindak berdasarkan diagnosis yang teliti mengenai penyakit yang berjangkit dan obat untuk menyembuhkannya.<sup>33</sup>

Dengan demikian sindrom *copy paste* dalam penyusunan Perda tidak perlu terjadi dan lebih jauh Perda yang telah diundangkan tersebut benar-benar merupakan kebutuhan masyarakat yang pada gilirannya diterima dan ditaati oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan penerangan institusional untuk melaksanakannya. Perda tersebut dapat diterima sejalan

---

<sup>32</sup> Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manualnya): Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2009), h. 25

<sup>33</sup> Montesquieu, *The Spirit Of Laws. Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (Terjemahan), Bandung: Nusamedia, 2007), h. 17

dengan pandangan teori pengakuan (*anerkennungstheorie*), bahwa kaidah hukum berlaku didasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

#### 4. Landasan Politik

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan politis apabila sejalan dengan garis kebijakan politis yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan negara. Dalam hal ini harus sejalan dengan politik (kebijakan) hukum secara menyeluruh. Disamping itu, harus sejalan dengan kesiapan penegak hukum yang akan memaksakan norma-norma hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan dimaksud.<sup>34</sup>

Dikatakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan politis atau paradigma politis ialah garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan ketatalaksanaan Pemerintah Negara. Misalnya garis politik otonomi daerah yang tercantum dalam TAP MPR No. IV Tahun 1973 (GBHN) di masa pemerintahan orde baru, menjadi paradigma politis pembuatan UU No. 5 Tahun 1974 yang mengatur pokok-pokok pemerintahan di daerah. Di era reformasi yang menjadi landasan politik antara lain RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang) Nasional/Daerah dan RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) Nasional/Daerah.<sup>35</sup>

Dalam konteks landasan politis ini maka hukum (khususnya peraturan perundang-undangan) merupakan alat pencapaian tujuan negara dan juga didaya gunakan sebagai alat pengubah masyarakat (*a tool of social engineering*) sesuai dengan arah cita-cita bernegara.

#### 5. Landasan Ekologis

Landasan ekologis berkaitan dengan pembentukan undang-undang atau Perda harus pula memuat pertimbangan-pertimbangan ekologis yang berkaitan dengan keselamatan dan kelestarian lingkungan hidup serta ekosistemnya.<sup>36</sup> Dengan landasan ekologis yang kuat maka upaya untuk mewujudkan "*green legislation*" atau "*eco-legislation*" tidak lagi menjadi sekedar wacana.

Dengan adanya degradasi yang serius atas kualitas lingkungan hidup akibat ulah tangan manusia, maka permasalahan lingkungan hidup perlu mendapatkan perhatian tersendiri malalu berbagai kebijakan yang pro atau berpihak pada upaya merevitalisasi dan mengembangkan fungsi dan kualitas lingkungan hidup secara berkelanjutan.

Landasan ekologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat berkaitan dengan gagasan kedaulatan lingkungan (*ecocracy*). Dalam pandangan Jimly Asshidiqie, gagasan ecocracy dapat dikembangkan dalam konteks kekuasaan yang dikonstruksikan dalam mekanisme hubungan antara

---

<sup>34</sup>I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *op.cit.*, h. 80-81

<sup>35</sup>M. Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), h. 22-23

<sup>36</sup>Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *op.cit.*, hlm. 91

Tuhan, Alam, dan Manusia. Selama ini di zaman modern, relasi kekuasaan hanya dipandang sebagai persoalan manusia<sup>37</sup> atau bersifat antroposentrik. Dalam paradigma gagasan kedaulatan lingkungan, kekuasaan dipandang dalam bentuknya yang menyeluruh atau holisentris.

## 6. Landasan Ekonomi

Landasan ekonomis ialah bahwa undang-undang atau Perda harus memuat pertimbangan-pertimbangan ekonomi, baik mikro maupun makro. Dengan landasan ekonomis, maka undang-undang atau Perda yang dibentuk tidak terlalu memberatkan kepada mereka yang terkena pada saat pelaksanaan.<sup>38</sup> Artinya, dengan landasan ekonomi maka pembentukan Perda memiliki kalkulasi ekonomi yang terukur mengenai dampak ekonomis dari pelaksanaan sebuah Perda. Banyaknya Perda yang dibatalkan karena menghambat iklim investasi merupakan akibat dari lemahnya landasan ekonomi dalam pembentukan Perda.

Selain itu, landasan ekonomi berkaitan erat dengan landasan ekologis, sehingga pembangunan ekonomi melalui instrumen peraturan perundang-undangan tetap terjaga harmonisasinya dengan upaya untuk merevitalisasi dan mengembangkan kondisi lingkungan hidup ke arah yang berkualitas dan berkelanjutan (*sustainable development*).

## 7. Landasan Kultural

Landasan kultural berkaitan dengan pembentukan undang-undang atau Perda harus memiliki tingkat responsif terhadap nilai-nilai kultural yang hidup di tengah-tengah masyarakat yang hendak diatur. Nilai-nilai kultural yang merupakan kearifan lokal (*local genius*) penting untuk dirawat bahkan dilembagakan sepanjang hal tersebut dapat memberikan nilai emansipatoris bagi kehidupan sosial dan hukum masyarakat. Sejalan dengan pandangan pemikir hukum bermazhab sejarah yakni Carl Von Savigny bahwa hukum merupakan pencerminan jiwa rakyat. Oleh murid Savigny, yaitu G. Puchta, dinamai *volkgeist*.<sup>39</sup> Pemikir hukum bermazhab sejarah lainnya, Paul Bohanan memandang bahwa hukum merupakan *double legitimacy* atau pemberian ulang legitimasi dari suatu kaidah sosial non hukum (moral, agama, kesopanan) menjadi suatu kaidah hukum.<sup>40</sup>

Dengan landasan kultural yang kuat maka produk peraturan perundang-undangan tidak mengalami konflik nilai dengan berbagai nilai-nilai luhur yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Sebaliknya, keberadaan peraturan perundang-undangan justeru untuk memantapkan keberadaan nilai-nilai luhur tersebut.

## KESIMPULAN

---

<sup>37</sup> Jimly Asshidiqie, *Green Constitution. Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), h. 117

<sup>38</sup> Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *op.cit.*, hlm. 91

<sup>39</sup> Achmad Ali, *op.cit.*, hlm. 209

<sup>40</sup> Lihat *ibid*, h. 38

Pembentukan perda yang baik (*good legislation*/) merupakan keniscayaan di era otonomi daerah berdasarkan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab (*staatskundige decentralization*) dalam rangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Agar proses pembentukan Perda dapat memenuhi kualifikasi sebagai Perda yang baik, yakni Perda yang isi dan bentuknya berkualitas serta kekuatan berlakunya efektif dan berkelanjutan (*suistenable*), maka dalam pembentukan Perda tersebut perlu didasarkan pada landasan pengaturan dan landasan penyusunan yang tepat.

Landasan penyusunan Perda tidak semata-mata didasarkan pada landasan yuridis tetapi juga landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan politis, landasan ekologis, landasan ekonomis, dan landasan kultural. Berbagai landasan yang dijadikan pemandu (*guidance*) dalam pembentukan Perda tersebut mengisyaratkan bahwa dalam pembentukan Perda yang baik dibutuhkan suatu pendekatan (*approach*) yang utuh dan menyeluruh (holistik).

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum*, Ed. II; Jakarta: Ghalia Indonesia, 2008.
- Asshidique, Jimly. *Green Contitution. Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.
- . *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005.
- Astawa, I Gde Pantja. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2009.
- Astawa, I Gde Pantja dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Armico, 2008.
- Ekatjahjana, Widodo. *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008.
- Halim, Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manualnya): Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Jakarta: Prenada Media Group, 2009.
- Hamidi, Jazim *et.al*. *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Prestasi Jakarta: Pustaka Publisher, 2008.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008.

- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tahun 2005-2009.
- Kompas, "Ada 4000 Perda yang Dibatalkan", 25 juli 2011.
- Lubis, M. Solly. *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Bandung: Mandar Maju, 2009.
- Montesquieu, *The Spirit Of Laws: Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (Terjemahan), Bandung: Nusamedia, 2007.
- Romli, Lili. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Ruslan, Achmad. *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Kualitas Produk Hukumnya*, Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Volume 13, Nomor 2 Juni 2005.
- Tjandra, W. Riawan dan Kresno Budi Darsono. *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009.