

**PENGUATAN INTEGRASI PERATURAN DAERAH
DALAM KESATUAN SISTEM HUKUM NASIONAL**

OLEH: DR. WAHIDUDDIN ADAMS, S.H., M.A.

KATA PENGANTAR

Sebagai bagian integral dari sistem hukum nasional, Peraturan Daerah memegang peranan penting dalam menata pembangunan hukum nasional. Peraturan Daerah sebagai produk hukum pemerintahan daerah, dapat dimaknai sebagai rambu-rambu hukum dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintahan daerah. Selain itu Peraturan Daerah secara substansif diharapkan mampu memberikan arah bagi para kepala daerah dalam menjalankan kekuasaannya sesuai dengan tujuan Negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Politik Hukum sebagai arah pembangunan hukum nasional, memainkan fungsi besar dalam pembentukan peraturan daerah. Dalam konteks politik hukum, hukum adalah sebagai alat dalam sistem hukum untuk mencapai tujuan negara yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan Program Legislasi Nasional.

Peraturan daerah sebagai bentuk peraturan delegasian atau perintah peraturan yang lebih tinggi, diharapkan dapat menjadi tulang punggung pelaksanaan pembangunan hukum ditingkat lokal. Namun dalam perkembangan pembentukan peraturan daerah banyak menimbulkan kontradiksi yang terjadi sebagai proses otonomi di Indonesia. Dimulai sejak era reformasi, pembentukan peraturan daerah dirasa berjalan tanpa sebuah rancang bangun yang utuh dan komprehensif.

Dalam tulisan kerangka ilmiah ini, kami mencoba mengangkat langkah-langkah penguatan yang dapat dilakukan untuk menjaga agar peraturan daerah tetap berada dalam kerangka sistem hukum nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap memperhatikan potensi khusus daerah.

Akhir kata, selain memanjatkan puji syukur yang sedalam-dalamnya ke hadirat Allah SWT, kami juga mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terselesaikannya penulisan kerangka ilmiah Perencanaan Pembangunan Hukum

Nasional dengan Judul : “Penguatan Integrasi Peraturan Daerah Dalam Kesatuan Sistem Hukum Nasional”.

Semoga tulisan ini dapat memberikan manfaat terhadap perkembangan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pelaksana Penulisan,

DR. Wahiduddin Adams, S.H., M.A.

DAFTAR ISI

KATA PEGANTAR.....	i
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	4
C. Metode Penulisan.....	4
BAB II : SISTEM HUKUM NASIONAL.....	5
A. Sistem Hukum Di Indonesia	5
B. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Nasional.....	8
BAB III : POLITIK HUKUM DALAM PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL ...	20
A. Pengertian Politik Hukum	20
B. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional	22
C. Rencana Pembangunan Jangka Menengah	23
D. Program Legislasi Nasional sebagai Upaya mewujudkan pembangunan sistem hukum nasional	27
E. Membangun Keterpaduan Antara Prolegda dan Prolegnas Dalam Kesatuan Sistem Hukum Nasional	31
BAB IV : LANGKAH-LANGKAH PENGUATAN PERATURAN DAERAH DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL	38
A. Perkembangan Peraturan Daerah	38
B. Penguatan Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum nasional ...	45
BAB V : PENUTUP	51
DAFTAR PUSTAKA.....	53

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem pemerintahan yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Negara yang berdasarkan hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*). Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagai Negara hukum, maka hukum harus dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem. Sebagai sebuah sistem hukum, hukum terdiri dari elemen-elemen (1) kelembagaan (*institutional*), (2) kaedah aturan (*instrumental*), (3) perilaku subyek hukum yang menyanggah hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subyektif dan cultural). Ketiga elemen sistem hukum tersebut mencakup (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan hukum atau penerapan hukum (*law administration*), (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*) atau yang biasa disebut dengan penegakan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*). Selain kegiatan-kegiatan tersebut di atas, terdapat kegiatan lain yang sering dilupakan yaitu (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) secara luas dan juga meliputi (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*). Kedua kegiatan tersebut merupakan kegiatan penunjang yang semakin penting kontribusinya dalam sistem hukum nasional¹.

Hukum berperan cukup besar dalam penataan kehidupan masyarakat, sehingga dapat dikatakan bahwa hukum dianggap sebagai instrumen pengatur yang sah dalam negara hukum. Dengan peran hukum dalam masyarakat, hukum mempunyai kekuatan untuk memaksa. Mengenai keberadaan hukum di tengah masyarakat, Mochtar Kusumaatmadja, menyatakan bahwa tujuan utama adanya

¹ Jimly Asshidiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta. 2005 hal.21

hukum adalah jaminan ketertiban, keadilan, dan kepastian. Dengan demikian, hukum adalah sebuah sistem yang mempunyai ciri dan karakteristik yang menjadi penggerak dan pengatur kehidupan masyarakat.

Hukum memuat sistem politik dan juga sistem bernegara, dan menjadi satu kesatuan alat pengatur sistem yang sah. Karena sifat-sifatnya di atas, hukum dianggap sebagai alat pengatur, hukum dapat melakukan perubahan sosial. Sehingga dapat dikatakan bahwa hukum berperan sebagai alat rekayasa sosial (*law as tool of social engineering*), yang menempatkan peraturan perundang-undangan pada posisi yang penting dalam mengatur tata kehidupan masyarakat. Konsep hukum sebagai alat rekayasa sosial pertama kali diperkenalkan oleh Roscoe Pound. Mochtar Kusumaatmadja mengetengahkan konsep Roscoe Pound mengenai perlunya *law as tool of social engineering* di Indonesia². Menurut Mochtar Kusumaatmadja, pendayagunaan hukum sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat menurut skenario kebijakan pemerintah (eksekutif) amatlah diperlukan oleh Negara-negara industri maju yang telah mapan. Negara-negara maju memiliki mekanisme hukum yang telah “jalan” untuk mengakomodasi perubahan-perubahan dalam masyarakatnya, sedangkan Negara-negara sedang berkembang tidaklah demikian. Padahal harapan-harapan dan keinginan masyarakat-masyarakat di Negara sedang berkembang akan terwujudnya perubahan-perubahan yang membawa perbaikan taraf hidup amatlah besarnya. Melebihi harapan-harapan yang diserukan oleh masyarakat-masyarakat di negara-negara yang telah maju.³

Amanden Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan yang besar terhadap pembentukan hukum, di daerah. Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas

² Soetandyo Wingnyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta. 1995 hal. 231

³ Mochtar kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bina Cipta Bandung, 1986 hal 2-7.

pembantuan. Otonomi ini diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu juga daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan daerah merupakan salah satu bagian dalam sistem hukum nasional sebagai upaya terciptanya pembangunan hukum nasional. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan daerah diakui sebagai bagian dari hukum positif dan termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dalam melakukan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab serta atas delegasian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan dengan peraturan daerah.

Namun seiring dengan perkembangan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan terjadi peningkatan pembentukan peraturan daerah. Dimulai sejak desentralisasi diberlakukan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Banyaknya Peraturan daerah yang muncul, tentunya juga menimbulkan problematika tersendiri. Peraturan daerah yang dibentuk bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tumpang tindih serta *overlapping*. Terjadinya hal ini sebagian besar disebabkan belum adanya peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur mengenai pembagian kewenangan yang jelas antar pemerintah dan pemerintah daerah. Peran

Pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap peraturan daerah juga dinilai belum cukup optimal.

Selain itu semangat otonomi daerah sering di tafsirkan berbeda oleh pembentuk peraturan daerah dengan memaknai otonomi untuk mengatur penggalan potensi sumber dana sebesar-besarnya serta peraturan daerah yang dibentuk belum berorientasi pada masalah utama yang diharapkan masyarakat.

Hal lain yang menyebabkan peraturan daerah belum dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat lokal adalah kemampuan perancang peraturan perundang-undangan (*legislative drafter*) belum memadai terutama dalam melakukan interpretasi otentik, memahami latar belakang yuridis, filosofis dan sosiologis, juga kelemahan sistematika. Serta belum maksimalnya pemberdayaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang telah disampaikan, dapat dilihat beberapa permasalahan, yakni sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan peraturan daerah dalam sistem hukum nasional.
2. Bagaimana peran politik hukum sebagai parameter perencanaan sistem hukum nasional.
3. Bagaimana langkah-langkah penguatan peraturan daerah agar tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis-normatif. Dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian terhadap peraturan perundang-undangan dan praktik yang terjadi dalam perkembangan pembentukan peraturan daerah. Adapun bahan yang dipergunakan dalam penelitian yuridis-normatif bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

BAB II

SISTEM HUKUM NASIONAL

A. Sistem Hukum di Indonesia

Sistem dapat kita pahami sebagai suatu organisasi yang terdiri dari berbagai unsur atau komponen yang selalu pengaruh mempengaruhi dan keterkaitan satu dengan yang lainnya oleh satu atau beberapa asas. Jika dihubungkan dengan sistem hukum maka organ yang akan dibicarakan adalah organ hukum. Donald Black menyebutkan hukum adalah kontrol sosial dari pemerintah (*law is the governmental social control*), sehingga sistem hukum adalah sistem kontrol sosial yang didalamnya diatur tentang struktur, lembaga, dan proses kontrol sosial tersebut. Walaupun demikian ia mengakui tidak semua kontrol sosial adalah hukum, kontrol sosial yang bukan hukum adalah sifat tidak resmi karena tidak memiliki daya paksa.

Sementara itu, Lawrence M. Friedman mengatakan sistem hukum tidak saja merupakan serangkaian larangan atau perintah, tetapi juga sebagai aturan yang bisa menunjang, meningkatkan, mengatur, dan menyungguhkan cara mencapai tujuan. Dia juga percaya bahwa hukum tidak saja mengacu pada peraturan tertulis atau kontrol sosial resmi dari pemerintah, tetapi juga menyangkut peraturan tidak tertulis yang hidup ditengah masyarakat (*living law*), menyangkut struktur, lembaga dan proses sehingga berbicara tentang hukum, kita tidak akan terlepas dari pembicaraan tentang sistem hukum secara keseluruhan. Lawrence M. Friedman menjabarkan bahwa ada 3 (tiga) komponen penting dari sebuah sistem hukum (*legal sistem*), yaitu *structure*, *substance*, dan *culture*. Untuk menggambarkan kinerja ketiga komponen tersebut dapat dibayangkan apabila komponen struktur hukum diibaratkan sebagai sebuah mesin, maka substansi hukumnya adalah “apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu”, sedangkan budaya hukum adalah apa atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan atau mematikan, menetapkan bagaimana mesin itu digunakan. Bagi Friedman yang terpenting adalah fungsi dari hukum itu sendiri yaitu sebagai

kontrol sosial (ibarat polisi), penyelesaian sengketa (*dispute settlement*) skema distribusi barang dan jasa (*goods distributing scheme*), dan pemeliharaan sosial (*social maintenance*)⁴

Menurut Lili Rasjidi, Sistem hukum merupakan suatu kesatuan sistem yang tersusun atas integralitas berbagai komponen sistem hukum, yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri dan terikat dalam satu kesatuan proses, yakni proses sistem hukum, untuk mewujudkan tujuan hukum. Terdapat 7 (tujuh) komponen sistem hukum yakni⁵:

- Masyarakat hukum, Masyarakat hukum merupakan himpunan kesatuan-kesatuan hukum, baik individu atau pun kelompok yang strukturnya ditentukan oleh tipenya masing-masing (sederhana, Negara, atau masyarakat internasional);
- Budaya hukum, merupakan pemikiran dalam usahanya mengatur kehidupannya; dikenal tiga budaya hukum masyarakat hukum, yaitu budaya hukum tertulis, tidak tertulis dan kombinatif;
- Filsafat hukum, merupakan formulasi nilai tentang cara mengatur kehidupan manusia, dapat bersifat umum, dapat bersifat khusus;
- Ilmu/pendidikan hukum, merupakan media komunikasi antara teori dan praktik hukum, juga merupakan media pengembang teori-teori hukum, desain-desain, dan formula-formula hukum praktis (konsep hukum);
- Konsep hukum, merupakan formulasi kebijaksanaan hukum yang ditetapkan oleh suatu masyarakat hukum;
- Pembentukan hukum, merupakan bagian proses yang meliputi lembaga-aparatur-dan sarana pembentukan hukum, menurut konsep hukum yang telah ditetapkan, termasuk prosedur-prosedur yang harus dilaluinya;
- Bentuk hukum, merupakan hasil proses pembentukan hukum, dapat berupa peraturan perundang-undangan dan keputusan hakim;

⁴ Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, W.W.. Norton & Company, New York, 1984, hal. 5-14

⁵ Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, cetakan Kedua, Bandung, 2003, hal 103

- Penerapan hukum, merupakan proses kelanjutan dari proses pembentukan hukum, meliputi lembaga-aparatur-saran-dan prosedur-prosedur penerapan hukum;
- Evaluasi hukum, merupakan proses pengujian kesesuaian antara hukum yang terbentuk dengan konsep yang telah ditetapkan sebelumnya dan pengujian kesesuaian antara hasil penerapan hukum dengan undang-undang dan tujuan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya dalam konsep ataupun dalam peraturan perundang-undangan.

Di Indonesia dikenal ada beberapa sistem hukum yang berlaku seperti sistem Hukum Adat, Sistem Hukum Islam, Sistem Hukum Kolonial dan Sistem Hukum Nasional. Sampai abad ke-14 penduduk dikepulauan Nusantara ini hidup di dalam suasana hukum adat masing-masing daerah. Asas penting dalam kehidupan adap adalah sifat kekeluargaan (komunalitas) Dengan masuknya agama Islam ke Indonesia, maka banyak daerah adat yang meresap unsur-unsur agama Islam dalam kehidupan hukum adatnya. Demikian juga ketika abad ke-17 bangsa Portugis, Inggris, dan Belanda datang, maka selain produk hasil industrinya, mereka juga mempengaruhi masyarakat setempat dengan ajaran agamanya sehingga hukum adat di daerah-daerah tersebut diresapi oleh ajaran agama Kristen Protestan dan Kristen Katholik.⁶

Hukum yang merupakan suatu sistem tersusun atas sejumlah bagian yang masing-masing juga merupakan sistem yang dinamakan sub sistem, dalam suatu kesatuan yang utuh. Jika kita ambil contoh sistem hukum Indonesia, maka dalam sistem hukum positif Indonesia tersebut akan terdapat sistem hukum perdata, sistem hukum pidana, sistem hukum tata Negara dan lain-lain yang satu sama lain saling berbeda.

Sistem hukum merupakan sistem abstrak dan terbuka artinya bahwa sistem hukum itu terdiri dari unsur-unsur yang tidak konkrit, tidak menunjukkan kesatuan yang dapat dilihat, dan unsur-unsur itu mempunyai hubungan timbal balik dengan

⁶ Sunarjati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hal.57-60

lingkungannya, serta unsur-unsur lain yang tidak termasuk dalam sistem mempunyai pengaruh terhadap unsure-unsur dalam sistem .

Secara normatif sistem hukum nasional adalah sistem hukum yang berdasarkan UUD 1945 dan Pancasila. Dengan begitu setiap komponen dalam sistem hukum harus bersumber kepada UUD 1945 dan Pancasila . Sistem hukum nasional selain terdiri dari kaidah-kaidah hukum, juga mencakup komponen lembaga dan aparatur hukum, organisasi, mekanisme dan prosedur hukum, dan bahkan oleh filsafat dan budaya hukum, termasuk aparat hukum, aparat pemerintah dan masyarakat. Masing-masing komponen hukum tidak dapat berjalan sendiri-sendiri, karena harus senantiasa terdapat hubungan yang saling mempengaruhi, sehingga apabila salah satu komponen tidak berfungsi, maka seluruh komponen hukum tidak akan berjalan dengan baik.

B. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Nasional

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak mencantumkan Peraturan Daerah di dalamnya, namun keberadaan Peraturan Daerah diakui dalam sistem hukum nasional. Peraturan Daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan terhadap masyarakat.⁷ Eksistensi Peraturan Daerah secara tegas mulai dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 perubahan kedua tertuang secara tegas dalam Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”⁸.

Kedudukan Peraturan Daerah dalam sistem hukum nasional dapat dilihat dalam :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan Perubahan yang Kedua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dalam Sidang Paripurna yang

⁷ Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan – dasar, jenis, dan teknik membuatnya* (Jakarta : Bina Aksara, 1987), hal. 61.

⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 18.

diselenggarakan pada tanggal 18 Agustus 2000, rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang lama kemudian diubah menjadi 7 (tujuh) ayat, dan pengaturan tentang Peraturan Daerah tertuang secara tegas dalam Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Dalam Sidang Paripurna MPR, yang menetapkan Perubahan Kedua UUD 1945 tersebut, ditetapkan pula Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Salah satu rekomendasi yang diajukan oleh MPR kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat yang tertuang dalam Rekomendasi III butir 7 adalah sebagai berikut :

“Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-U No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya”.

2. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 dirasakan belum tepat dan perlu disempurnakan. Berdasarkan TAP MPR No. V/MPR/1973 dan kemudian TAP MPR No. IX/MPR/1978, direkomendasikan agar TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 disempurnakan. Namun, hingga tahun 2000, rekomendasi 2 (dua) TAP MPR tersebut belum direalisasikan.

Pada era reformasi, melalui Sidang Tahunan MPR tahun 2000, MPR menetapkan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 . Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 18

Agustus 2000 tersebut terdiri atas delapan pasal, yang antara lain merumuskan tentang hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

Pasal 2

Tata urutan perundang-undangan merupakan pedoman dalam aturan hukum di bawahnya.

Tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia adalah :

- 1. Undang Undang Dasar 1945;*
- 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;*
- 3. Undang-undang;*
- 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- 5. Peraturan Pemerintah;*
- 6. Keputusan Presiden;*
- 7. Peraturan Daerah.*

Selain itu, dalam Pasal 3 ayat (7) dirumuskan pula tentang Peraturan di Tingkat Daerah dengan rumusan sebagai berikut :

Pasal 3

(7) Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

- a. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur.*
- b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.*
- c. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.*

Dengan perumusan dalam Pasal 3 ayat (7) huruf a, b, dan c tersebut, mencerminkan adanya hierarki antara Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota serta Peraturan Desa, namun demikian Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tersebut tidak mengatur tentang Keputusan Kepala Daerah Provinsi atau Keputusan Kepala Daerah Kabupaten/Kota, dan Keputusan Kepala Desa.

Persoalan tentang kedudukan Peraturan Daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia juga timbul, oleh karena dalam waktu yang bersamaan berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan wewenang yang sangat luas bagi daerah, khususnya Kabupaten dan Kota, serta adanya rumusan dalam Pasal 4 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang menetapkan sebagai berikut :

Pasal 4

- (1) Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.*
- (2) Peraturan atau keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Menteri, Bank Indonesia, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan perundang-undangan ini.*

Penetapan tentang hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 2, dan penjabaran Peraturan Daerah dalam Pasal 3 ayat (7), serta rumusan dalam Pasal 4 TAP MPR/III/2000 tersebut, telah menimbulkan berbagai penafsiran terhadap kedudukan dan hierarki peraturan perundang-undangan, khususnya hubungan antara Peraturan Daerah dan Peraturan/Keputusan Menteri, sejalan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan wewenang otonomi yang sangat luas kepada Daerah Kabupaten/Kota.

Tidak dicantumkannya Keputusan Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan adanya rumusan Pasal 4 ayat (2) TAP MPR/III/2000 memunculkan permasalahan yang berimplikasi yuridis, karena bidang tugas pemerintahan yang diberikan oleh Presiden kepada Menteri dapat ditindaklanjuti dengan pengaturan yang mengikat umum seperti peraturan Menteri.

Dalam praktek selama ini ada juga peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Kepala Badan, Kepala Lembaga, atau dengan nama lainnya yang merupakan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.

Ketidaktegasan mengenai kedudukan Keputusan Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan mendorong Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI untuk mengeluarkan Surat Edaran Nomor M.UM.01.06.27 pada tanggal 23 Februari 2001. Dalam Surat Edaran itu ditegaskan bahwa Keputusan Menteri merupakan acuan bagi daerah otonomi dalam mengeluarkan produk hukumnya karena kedudukannya lebih tinggi daripada Peraturan Daerah.

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini pada dasarnya dimaksudkan untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan serta untuk memenuhi perintah Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah dirumuskan dalam Pasal 7 tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang dirumuskan secara lengkap sebagai berikut :

Pasal 7

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;*
 - b. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang;*
 - c. *Peraturan Pemerintah;*
 - d. *Peraturan Presiden;*
 - e. *Peraturan Daerah.*
- (2) *Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :*
- a. *Peraturan daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur.*
 - b. *Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.*
 - c. *Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.*
- (4) *Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.*
- (5) *Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

Selain itu, dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4) dirumuskan sebagai berikut:
 Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau atas undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Sama seperti ketentuan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, saat ini rumusan Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4), serta penjelasan ayat (4) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 telah menimbulkan pula berbagai penafsiran dikalangan masyarakat. Penafsiran yang berbeda-beda tersebut terjadi terutama dalam memahami kedudukan dari peraturan daerah dalam sistem hukum di Indonesia. Hal tersebut terjadi oleh karena Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menetapkan peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan yang berada dibawah Peraturan Presiden, dan tidak meletakkan suatu Peraturan Menteri dalam hierarki tersebut. Namun demikian, dalam Pasal 7 ayat (4) diakui pula adanya peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, yang dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4) antara lain disebutkan peraturan yang dibentuk oleh Menteri, Bank Indonesia, Kepala Badan, Lembaga, dan Komisi lainnya yang dibentuk atas perintah undang-undang.

Dengan rumusan dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (4) beserta penjelasannya, dapat dinyatakan bahwa Peraturan Daerah mempunyai kedudukan di bawah Peraturan Menteri, Peraturan Bank Indonesia, serta peraturan yang dibuat oleh Kepala Badan, Lembaga atau Komisi yang dibentuk atas perintah undang-undang.

4. Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menetapkan dalam Pasal 1 butir 10 bahwa Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu dalam Pasal 136 dirumuskan sebagai berikut :

Pasal 136

(1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Sehingga dapat disimpulkan sebagai berikut :

- Peraturan Daerah adalah suatu peraturan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah, yaitu Kepala Daerah, baik Provinsi, Kabupaten atau Kota dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten atau Kota.
- Peraturan Daerah adalah suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk ditingkat daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- Peraturan Daerah juga merupakan penjabaran/pelaksanaan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

5. Undang-Undang yang mengatur Otonomi Khusus

1. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang disahkan oleh Presiden tanggal 1 Agustus 2006 mencabut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Mengenai kedudukan Peraturan Daerah yang disebut Qanun dalam Ketentuan Umum angka 21 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 ini dinyatakan bahwa Qanun Aceh adalah Peraturan Perundang-undangan sejenis Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur Penyelenggaraan Pemerintahan dan Kehidupan Masyarakat Aceh. Pada angka 22 mengenai Qanun Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan sejenis Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur penyelenggaraan Pemerintahan dan kehidupan masyarakat Kabupaten/Kota di Aceh.

Pengaturan mengenai Qanun, Peraturan Gubernur, dan Peraturan Bupati/Walikota diatur dalam Bab XXXV Pasal 232 sampai dengan Pasal 245. Pengaturan dalam Pasal-Pasal ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Dalam Bab VIII Undang-Undang ini ditegaskan mengenai instrumen hukum di daerah otonomi khusus Provinsi Papua yakni Peraturan Daerah Khusus, Peraturan Daerah Provinsi, dan Keputusan Gubernur. Peraturan Daerah Khusus yang selanjutnya disebut Perdasus adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Adapun Peraturan Daerah Provinsi yang selanjutnya disebut Perdasi adalah Peraturan daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan Keputusan Gubernur adalah instrumen hukum untuk melaksanakan Perdasus atau Perdasi. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Gubernur yang bersifat

pengaturan disebut Peraturan Gubernur dan yang bersifat penetapan disebut keputusan Gubernur.

Dalam konsiderans “menimbang” Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua ditegaskan bahwa penetapan daerah otonomi khusus (Papua) harus tetap mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem peraturan perundang-undangan, Perdasus dan Perdasi adalah jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan huruf a ditegaskan bahwa termasuk jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di Provinsi Papua.

Mengenai kedudukan Perdasus dan Perdasi, secara tegas dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Otonomi Khusus ini disebutkan sebagai Peraturan Daerah Provinsi yang tidak mengesampingkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (sekarang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) dan Undang-Undang nomor 25 Tahun 1999 tentang pembagian Keuangan anatar pemerintah pusat dan daerah (sekarang Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004). Sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang Otonomi Khusus ini baik Perdasus maupun Perdasi sesuai Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah jenis Peraturan Daerah, maka untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tetap dengan nama Peraturan daerah Kabupaten/Kota.

c. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia memiliki peran dan fungsi penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu perlu diberikan kekhususan tugas, hak, dan kewajiban dalam melaksanakan pemerintahan daerah.

Dalam Pasal 4 dan Pasal 9 disebutkan bahwa DKI Jakarta sebagai daerah khusus Ibukota juga sebagai daerah otonom di tingkat Provinsi. Hal ini menyebabkan DKI Jakarta tidak memiliki walikota/bupati yang bersifat otonom.

Bila kita lihat dalam Undang-Undang ini terdapat beberapa hal yang menjadi pengkhususan bagi Provinsi DKI Jakarta antara lain:

1. Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional.
2. Wilayah Provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi.
3. Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta berjumlah paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta.
4. Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Gubernur mempunyai hak protokoler, termasuk mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan.
5. Dana dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu kota Negara ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR dalam APBN berdasarkan usulan Pemprov DKI Jakarta.

Bentuk peraturan daerah DKI Jakarta sebagai daerah otonom tingkat provinsi tetap mengacu terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang terkait lainnya yang mengatur kewenangan pembentukan Peraturan Daerah.

BAB III

POLITIK HUKUM DALAM PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL

A. Pengertian Politik Hukum

Menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi-fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.⁹

Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Dengan demikian, politik hukum adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Politik hukum dapat dikatakan juga sebagai jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum itu dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan negara.

Pada dasarnya politik hukum dapat dibedakan dalam dua elemen. Elemen pertama adalah politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan (*basic policy*) bagi pembentukan hukum (*legal policy*). Elemen kedua adalah alat untuk menilai tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan, sebagai upaya untuk melakukan pengidentifikasian beragam kebijakan pemberlakuan undang-undang di Indonesia.

Indonesia adalah termasuk kelompok negara yang melakukan politik hukumnya secara tetap dan sistematis. Pembentukan hukum itu harus terus berjalan dan disempurnakan, sesuai tuntutan perkembangan masyarakat dan

⁹ Dr. Satya Arinanto, SH.MH, *Kumpulan Materi Kuliah Politik Hukum*, Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2003

negara. Isi dan corak politik hukum itu dapat berbeda antara satu dengan yang lain, karena berbagai faktor, yaitu dasar dan corak politik, tingkat perkembangan masyarakat, susunan masyarakat; serta pengaruh global.¹⁰

Politik hukum untuk mencapai tujuan negara dengan satu sistem hukum nasional mencakup sekurang-kurangnya hal-hal berikut, yaitu:

- a. Tujuan negara atau masyarakat Indonesia yang diidamkan sebagai orientasi politik hukum, termasuk panggilan nilai-nilai dasar tujuan negara sebagai pemandu politik hukum;
- b. sistem hukum nasional yang diperlukan untuk mencapai tujuan itu serta faktor-faktor yang mempengaruhinya;
- c. perencanaan dan kerangka pikir dalam perumusan kebijakan hukum;
- d. isi hukum nasional dan faktor-faktor yang mempengaruhinya;
- e. pemagaran hukum dengan prolegnas dan *judicial review, legislative, review*, dan sebagainya.

Politik hukum merupakan arah pembangunan hukum yang berpijak pada sistem hukum nasional untuk mencapai tujuan dan cita-cita negara atau masyarakat bangsa. Hukum di Indonesia harus mengacu pada cita-cita masyarakat bangsa, yakni tegaknya hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial. Pembangunan hukum harus ditujukan untuk mengakhiri tatanan sosial yang tidak adil dan menindas hak-hak asasi manusia, dan karenanya politik hukum harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam satu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam konteks politik hukum jelas bahwa hukum adalah alat yang bekerja dalam sistem hukum tertentu untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita masyarakat Indonesia. Tujuan negara kita, bangsa Indonesia, adalah membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Secara definitif, tujuan negara kita tertuang di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yang meliputi: (1)

¹⁰ Bagir Manan dalam Mieke Komar at al hlm 231-237

melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tujuan negara ini didasarkan pada lima dasar negara (Pancasila), yaitu: ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat/kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila inilah yang memandu politik hukum nasional dalam berbagai bidang¹¹.

B. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sebagai amanah Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 mencakup Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah terhitung sejak Tahun 2005 sampai dengan Tahun 2025.

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, yang dimaksud dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah Pembangunan Nasional.

¹¹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, cetakan pertama, 2006), hlm. 16-17.

C. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah

Dalam Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010 – 2014, dalam Pasal 1 angka 1, angka 2, dan angka 3, Pasal 2, dan Pasal 6, disebutkan:

1. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010 – 2014 adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2014.
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga Tahun 2010 – 2014 adalah dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2014.
3. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 5 (lima) tahun sesuai periode masing-masing pemerintah daerah.

Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 menjelaskan mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yakni:

Pasal 2

- (1) *RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden hasil Pemilihan Umum tahun 2009.*
- (2) *RPJM Nasional memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.*
- (3) *RPJM Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berfungsi sebagai:*
 - a. *pedoman bagi Kementerian/Lembaga dalam menyusun Rencana Strategis Kementerian/Lembaga;*
 - b. *bahan penyusunan dan perbaikan RPJM daerah dengan memperhatikan tugas pemerintah daerah dalam mencapai sasaran Nasional yang termuat dalam RPJM Nasional;*

c. *pedoman Pemerintah dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah.*

Khusus mengenai pembangunan hukum, diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan; mengatur permasalahan yang berkaitan dengan ekonomi, terutama dunia usaha dan dunia industri; serta menciptakan iklim yang kondusif bagi investasi, terutama penegakan dan perlindungan hukum sebagaimana diatur dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 – 2025, yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. Lebih jauh pembangunan hukum juga diarahkan untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi serta mampu menangani dan menyelesaikan secara tuntas permasalahan yang terkait dengan kolusi, korupsi, nepotisme (KKN)¹².

Untuk itu, pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global. Sedangkan pembangunan bidang aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat dan di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya.¹³

Dalam RPJM 2010 – 2014 ini, dalam rangka mendukung terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan, kebijakan pembangunan di bidang hukum dan aparatur diarahkan pada perbaikan tata kelola pemerintahan yang baik, dengan strategi; (1) peningkatan efektifitas peraturan perundang-undangan; (2) peningkatan kinerja lembaga di bidang hukum; (3) peningkatan

¹² Republik Indonesia, Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010 – 2014, Buku ke II Memperkuat Sinergi Antar Bidang Pembangunan, Bab VIII hukum dan Aparatur

¹³ Ibid.

penghormatan, pemajuan, dan penegakan HAM; (4) peningkatan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN); (5) peningkatan kualitas pelayanan publik; (6) peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi; (7) pemantapan pelaksanaan reformasi birokrasi.

Sasaran pembangunan bidang hukum dan aparatur adalah terwujudnya peningkatan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik yang mencerminkan supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia dan didukung oleh aparatur negara yang bersih, berwibawa, bertanggung jawab serta profesional, yang ditandai oleh hal-hal berikut¹⁴:

1. meningkatnya kepastian hukum melalui tertib peraturan perundang-undangan dengan indikator berkurangnya jumlah peraturan perundang-undangan yang bermasalah, meningkatnya kualitas peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat, dalam rangka mewujudkan Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan.
2. meningkatnya kinerja lembaga di bidang hukum yang bersih dan berwibawa, yang ditandai dengan diterapkannya sistem peradilan, pelayanan dan bantuan hukum yang sederhana, cepat, transparan, dan akuntabel.
3. terwujudnya pemenuhan, perlindungan, pemajuan, dan penegakan HAM, melalui pemberdayaan Panitia RAN-HAM Nasional pada seluruh Kementerian/Lembaga, Panitia RAN-HAM Daerah pada seluruh provinsi/kabupaten/kota, dan kualitas regulasi yang berperspektif HAM, terbentuk dan terlaksananya pedoman dan mekanisme pemajuan HAM, jumlah penanganan perkara-perkara HAM, termasuk perlindungan dan bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan.
4. terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN.
5. meningkatnya kapasitas kinerja birokrasi yang ditandai oleh hal-hal berikut:
 - a. Peningkatan Efektivitas Peraturan Perundang-Undangan
Upaya untuk menciptakan efektivitas peraturan perundang-undangan nasional dilaksanakan melalui hal-hal berikut:

¹⁴ Ibid.

- Peningkatan kualitas substansi peraturan perundang-undangan, dilakukan antara lain melalui dukungan penelitian/pengkajian Naskah Akademik.
 - Penyempurnaan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dilakukan mulai dari tahapan perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Untuk menjamin tidak adanya kesenjangan substansi dengan kebutuhan masyarakat, peran masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, perlu diperkuat. Hal ini juga perlu didukung oleh mekanisme pelaksanaan Program Legislasi Nasional dan Daerah yang mengikat bagi eksekutif dan legislatif serta menjadi wadah menyelaraskan kebutuhan kerangka regulasi yang mendukung prioritas pembangunan nasional.
 - Pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan, dilakukan melalui kegiatan harmonisasi peraturan perundang-undangan.
- b. Peningkatan Kinerja Lembaga di Bidang Hukum
- Untuk mencapai kinerja lembaga penegak hukum yang diharapkan, akan dilaksanakan langkah-langkah antara lain sebagai berikut:
- Upaya peningkatan sistem manajemen perkara yang akuntabel dan transparan.
 - Pelaksanaan akuntabilitas penegakan hukum, yang perlu didukung oleh profesionalisme aparat penegak hukum yang terdiri atas Hakim, Jaksa, Polisi, Advokat dan petugas pemasyarakatan.
 - Perbaikan pelayanan hukum yang lebih baik dan berkualitas, dalam rangka mendorong pelaksanaan penegakan hukum yang lebih baik.
 - Peningkatan pengawasan eksternal dan internal dari upaya penegakan hukum, diperlukan untuk menjamin berjalannya proses penegakan hukum yang akuntabel, dan memenuhi rasa keadilan masyarakat.

- Peningkatan dukungan sarana dan prasarana, untuk mendukung upaya meningkatkan kinerja lembaga penegak hukum.
- c. Peningkatan Penghormatan, Pemajuan dan Penegakan HAM
- Penghormatan terhadap prinsip-prinsip hak asasi manusia akan dilaksanakan dalam kerangka pembangunan hukum melalui hal-hal berikut:
- Pembaruan materi hukum.
 - Peningkatan pemberian bantuan hukum.

D. Program Legislasi Nasional sebagai Upaya mewujudkan pembangunan sistem hukum nasional.

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian integral dari pembangunan hukum nasional. Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis sesuai dengan program pembangunan nasional dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang memuat skala prioritas Program Legislasi Nasional Jangka Menengah (5 Tahun) dan Program Legislasi Nasional Tahunan (Prolegnas RUU Prioritas Tahun Anggaran 2010). Dengan adanya Program Legislasi Nasional, diharapkan pembentukan undang-undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah dapat dilaksanakan secara terencana, sistematis, terarah, terpadu dan menyeluruh.

Pembentukan undang-undang melalui Prolegnas diharapkan dapat mewujudkan konsistensi undang-undang, serta meniadakan pertentangan antar undang-undang (vertikal maupun horizontal) yang bermuara pada terciptanya hukum nasional yang adil, berdaya guna, dan demokratis. Selain itu dapat mempercepat proses penggantian materi hukum yang merupakan peninggalan masa kolonial yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat.

Sebagai instrumen mekanisme perencanaan hukum yang menggambarkan sasaran politik hukum secara mendasar, Prolegnas dari aspek isi atau materi hukum (legal substance) memuat daftar Rancangan Undang-Undang yang dibentuk selaras dengan tujuan pembangunan hukum nasional yang tidak dapat dilepaskan dari rumusan pencapaian tujuan negara sebagaimana dimuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam tataran konkrit, sasaran politik hukum nasional harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena itu secara operasional penyusunan Program Legislasi Nasional Tahun 2010 – 2014 hendaknya dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional yang mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) Tahun 2010 – 2014.

Berdasarkan pemahaman di atas, maka Program Legislasi Nasional Tahun 2010 – 2014 diperlukan sebagai potret politik undang-undang atau substansi politik hukum nasional untuk mencapai tujuan negara dalam kurun waktu tertentu, baik dalam membuat undang-undang baru maupun dalam mencabut atau mengganti undang-undang lama. Di dalam Prolegnas ini dimuat juga rancangan undang-undang yang akan dibuat selama lima tahun ke depan.

2. Visi dan Misi

Penyusunan Prolegnas Tahun 2010-2014 didasarkan pada visi: mewujudkan negara hukum yang demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran untuk tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk mencapai visi sebagaimana dirumuskan di atas, maka Prolegnas disusun berdasarkan misi sebagai berikut:

- 1) mewujudkan materi hukum yang sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat untuk tercapainya kehidupan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera;
- 2) mewujudkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan demi tegaknya supremasi hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- 3) mewujudkan lembaga hukum yang mandiri, kredibel, adil, imparisial dan terintegrasi dalam satu sistem hukum; dan
- 4) mewujudkan aparatur hukum yang taat hukum, profesional, bertanggung jawab, aspiratif, dan demokratis.

3. Maksud dan Tujuan

Program Legislasi Nasional Jangka Menengah Tahun 2010 – 2014 ditetapkan dengan maksud memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa di dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional, sehingga seluruh upaya pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah dapat dilaksanakan secara terencana, terpadu dan sistematis.

4. Dasar Pertimbangan Penyusunan Prolegnas

a. Landasan Filosofis

Pembentukan undang-undang yang terencana, sistematis, terarah, terpadu dan menyeluruh melalui Prolegnas diharapkan dapat

mengarahkan pembangunan hukum, mewujudkan konsistensi peraturan undang-undang, serta meniadakan pertentangan antara undang-undang yang ada (vertikal maupun horizontal) yang bermuara pada terciptanya hukum yang dapat melindungi hak-hak warga negara dan dapat menjadi sarana untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara. Proses pembentukan undang-undang memberikan arah dan pedoman bagi terwujudnya cita-cita kehidupan bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Landasan Sosiologis

Salah satu tujuan hukum adalah untuk menciptakan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sebagai perwujudan hukum, pembentukan undang-undang harus sesuai dengan nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Sekalipun memang tidak mungkin semua nilai yang ada di dalam masyarakat dimuat dalam suatu undang-undang.

Adapun wujud dari penempatan rakyat sebagai subyek dalam legislasi adalah pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang. Artinya pembentukan undang-undang harus dilakukan secara transparan, partisipatif, dan demokratis sehingga masyarakat dapat terlibat dalam lahirnya suatu undang-undang. Dalam rangka mendapatkan gambaran kebutuhan hukum dalam masyarakat, perencanaan Prolegnas Tahun 2010 – 2014 meminta masukan dari berbagai kalangan masyarakat yang meliputi kalangan akademisi, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat, kalangan pelaku usaha, lembaga yang bergerak dalam pemberdayaan petani, nelayan, pekerja dan unsur masyarakat lainnya. Dengan disusunnya Prolegnas diharapkan dapat dihasilkan kebijakan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, serta mempunyai daya guna yang efektif dalam masyarakat.

c. Landasan Yuridis

Prolegnas sebagai instrumen perencanaan pembangunan hukum tidak terlepas dari upaya pengembangan dan pemantapan sistem hukum nasional. Prolegnas sebagai instrumen perencanaan pembentukan undang-undang semakin penting jika dikaitkan dengan fungsi dan kedudukan DPR sebagai pembentuk undang-undang sebagaimana ditegaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

E. Membangun Keterpaduan Antara Prolegda dan Prolegnas Dalam Kesatuan Sistem Hukum Nasional

Secara jujur harus kita akui bahwa hingga saat ini masih ditemukan berbagai permasalahan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun di daerah. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan, belum sepenuhnya dilaksanakan secara konsekuen. Padahal apabila alur proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilaksanakan dengan baik maka akan diperoleh kualitas peraturan perundang-undangan yang baik.

Program Legislasi Nasional sebagai instrumen perencanaan pembentukan Undang-Undang dan Program Legislasi Daerah sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis berfungsi sebagai sarana pengintegrasian peraturan perundang-undangan. Mekanisme penyusunan program legislasi, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun di daerah merupakan salah satu upaya untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yang pada gilirannya diharapkan akan memperbaiki kondisi peraturan perundang-

undangan di Indonesia. Program Legislasi Nasional dan Program Legislasi Daerah berfungsi sebagai instrumen pengintegrasian perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan dan secara operasional akan menjadi pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengikat lembaga atau instansi yang berwenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah.

Perencanaan sebagai bagian dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sesuatu keniscayaan. Perencanaan yang mantap akan menjadi arah dan jaminan terciptanya keterpaduan, harmonisasi, dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang dihasilkan.

1. Pengaturan Program Legislasi Nasional dan Program Legislasi Daerah

Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa “Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional”.

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan bahwa “Program Legislasi Nasional adalah sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis”.

Agar dalam proses penyusunan Prolegnas dan Prolegda terwujud keterpaduan maka penyusunan kedua program tersebut harus dilakukan secara koordinatif.

2. Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sifatnya koordinatif

Pasal 16 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan :

(1) Penyusunan Program Legislasi Nasional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat

kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.

- (2) Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang Peraturan Perundang-undangan.

Dalam pelaksanaannya, penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dilaksanakan oleh Badan Legislasi (Baleg) DPR-RI. Sedangkan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dilaksanakan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Peraturan Perundang-undangan, yaitu Menteri Hukum dan HAM yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Pasal 6 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, menyatakan bahwa:

- (1) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh Badan Legislasi.
- (2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri.

Sedangkan koordinasi penyusunan Prolegnas antara Pemerintah dan DPR-RI adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005, yang menyatakan bahwa “Hasil Penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dibahas bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui Badan Legislasi”.

Pengaturan mengenai Program Legislasi Daerah (Prolegda) diatur dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa: “Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah”. Dalam penjelasan Pasal 15 dinyatakan bahwa perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan daerah dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah. Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berda dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Pasal 16 ayat (4), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mendelegasikan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas diatur dengan Peraturan Presiden.

Pelaksanaan pendelegasian ketentuan Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut adalah Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Peraturan Presiden ini mengatur mengenai penetapan Prolegnas (penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat, penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah, penyusunan Prolegnas antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah) dan Pengelolaan Prolegnas.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak mengatur lebih lanjut bagaimana tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegda. Pelaksanaan penyusunan Prolegda selama ini berpedoman pada Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah. Pedoman penyusunan Prolegda ini tentunya dimaksudkan Prolegda yang disusun oleh Pemerintah Daerah.

Pertanyaan yang timbul dalam kaitan penyusunan dan pengelolaan Prolegda tentunya berkaitan dengan persoalan “siapa yang menjadi koordinator Prolegda?”. Jika dilihat dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 169 Tahun 2004, Pemerintah Daerah melalui Biro Hukum /Bagian Hukum sebagai koordinator. Tentunya jika mekanisme dalam Undang-Undang

Nomor 10 Tahun 2004 jo. Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 diadopsi, maka yang menjadi koordinator Prolegda adalah DPRD melalui salah satu alat kelengkapannya, yaitu Panitia Legislasi DPRD (sekarang Badan Legislasi Daerah).

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, beberapa pengaturan terkait dengan Prolegda adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan rancangan Prolegda yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun di lingkungan DPRD merupakan tugas Badan Legislasi Daerah (Pasal 53 huruf a);
2. Koordinasi untuk penyusunan Program Legislasi Daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah merupakan tugas Badan Legislasi Daerah (Pasal 53 huruf b).

Dengan ketentuan ini, jelas bahwa terkait Prolegda, Balegda bertugas selain menyiapkan rancangan Prolegda di lingkungan DPRD, juga bertugas mengoordinasikan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 diatur secara tegas dalam Pasal 81 ayat (1) dan ayat (3) bahwa Rancangan Peraturan Daerah baik yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah diajukan berdasarkan Program Legislasi Daerah. Ketentuan ini mutatis mutandis dengan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa rancangan Undang-Undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional. Pasal 81 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 menyatakan bahwa dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah di luar Program Legislasi Daerah. Ketentuan ini mutatis mutandis dengan Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas.

3. Keterpaduan Prolegda dan Prolegnas

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 hierarki, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan adanya hierarki dalam jenis peraturan perundang-undangan maka kita menganut asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa salah satu materi muatan Peraturan Daerah adalah menjabarkan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Konsekuensi dari ketentuan ini, dalam setiap perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah harus mencermati perintah atau pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang hierarkinya di atas Peraturan Daerah, mulai dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan berbagai peraturan lainnya yang di perintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Selain mencermati perintah atau delegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang telah disahkan atau telah ditetapkan tersebut, mengingat bahwa produk legislasi daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan

dari produk hukum nasional, maka dilihat dari sisi pandang kesisteman, Program Legislasi Daerah harus juga mengacu Program Legislasi Nasional.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 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.

Sebagai kesisteman hukum agar Peraturan Daerah tetap dalam kerangka sistem hukum nasional maka arah kebijakan Prolegnas, termasuk daftar Prolegnas Tahun 2010-2014, perlu diperhatikan dalam penyusunan Prolegda.

Dengan memperhatikan arah dalam kebijakan Prolegnas dan telah ada daftar Prolegnas 2010-2014 diharapkan Prolegda dapat mewujudkan konsistensi pengaturan perundang-undangan di tingkat daerah dengan Undang-Undang dan meniadakan pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang ada, terutama secara vertikal.

Prolegda dilihat dari kepentingan pemerintahan daerah merupakan bagian dan upaya pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, perlindungan, dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Arah pembangunan di daerah yang termuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah merupakan dasar dan arah kebijakan pembangunan daerah.

BAB IV

LANGKAH-LANGKAH PENGUATAN PERATURAN DAERAH DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL

A. Perkembangan Peraturan Daerah

Dalam pengaturan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan untuk membentuk peraturan daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi secara luas yang dimiliki oleh suatu daerah. Juga merupakan kewenangan atribusi yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai upaya mewujudkan kemandirian suatu daerah dan dalam rangka memajukan masyarakat.

Berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya, Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat¹⁵.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.¹⁶

¹⁵ Republik Indonesia, *Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.

¹⁶ *Ibid.*

Mengenai urusan yang tidak dilimpahkan kepada daerah otonom, Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa” *Urusan yang tetap menjadi urusan urusan Pemerintah adalah politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama*”.

Sedangkan yang menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 dan telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, setidaknya ada 3 (tiga) Undang-Undang yang mengatur terkait peraturan daerah yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam ketiga Undang-Undang tersebut diatur mengenai:

1. Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah.
 - a. Pancasila sebagai dasar filosofis dan sumber dari segala sumber hukum.
Dalam Pasal 2 UU 10/2004 dinyatakan bahwa “Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara”.
Pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan Negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.
 - b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai Hukum Dasar Negara (yang tertulis) dalam peraturan perundang-undangan.
Dalam Pasal 3 ayat (1) UU 10/2004 dinyatakan bahwa “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan” yang berarti bahwa Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hukum dasar Negara merupakan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.

c. Peraturan Daerah Dilarang Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang Lebih Tinggi.

d. Peraturan Daerah Dilarang Bertentangan dengan Kepentingan Umum.

Pasal 136 ayat 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004: “Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Yang dimaksud dengan bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Peraturan Daerah harus memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan dengan tetap senantiasa mengutamakan kepentingan umum.

e. Peraturan Daerah Tidak Boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah Lainnya (Tumpang Tindih/*Overlapping*).

Peraturan Daerah secara substansial tidak menutup kemungkinan terjadinya pertentangan antara satu dengan yang lain atau tumpang tindih (*overlapping*).

f. Peraturan Daerah dalam rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan.

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar kewenangan atribusi pemerintahan daerah untuk membuat peraturan daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Pembagian kewenangan dalam pelaksanaan otonomi daerah telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

- g. Menampung Kondisi Khusus Daerah atau Karakteristik Daerah dan Penjabaran Lebih Lanjut Peraturan Perundang-undangan yang Lebih Tinggi. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan: Seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

2. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Daerah dan Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan Asas-asas pembentukan Peraturan Daerah, yaitu:

- a. Kejelasan tujuan.

Asas Kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.

Asas Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.

Asas Kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.

- d. Dapat dilaksanakan.

Asas Dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan

Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Asas Kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap PeraturanPerundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan.

Asas Kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan.

Asas Keterbukaan adalah bahwa dalam proses Pembentukan PeraturanPerundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

3. Asas-asas Materi Muatan Peraturan Daerah.

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Daerah dan Pasal 138 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan Asas-asas materi muatan Peraturan Daerah, yaitu:

a. Pengayoman.

Asas pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan PeraturanPerundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan.

Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan PeraturanPerundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan.

Asas kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan PeraturanPerundang-undangan harus men-cerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan.

Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan.

Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan PeraturanPerundang-undangan senan-tiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Bhinneka Tunggal Ika.

Asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g. Keadilan.

Asas keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus men-cerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.
Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Ketertiban dan kepastian hukum.
Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
- k. Asas lain yang sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
Yang dimaksud dengan asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain:
- a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
 - b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan iktikad baik.

Namun seiring dengan perkembangan otonomi daerah, dalam pembentukannya, banyak peraturan daerah yang bermasalah. Permasalahan peraturan daerah dapat ditinjau dari 2 (dua) aspek, yakni **pertama** aspek teknik penyusunan (*tidak sesuai dengan teknik penyusunan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004*); **kedua** aspek materi muatan (*bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, mengganggu investasi daerah, belum*

mengatur mengenai daya dukung terhadap lingkungan, belum berorientasi terhadap pelayanan publik, dan diskriminatif HAM)

B. Penguatan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Nasional

Dalam rangka terciptanya peraturan daerah yang baik sesuai dengan tujuan nasional dan tetap berada dalam kerangka sistem hukum nasional, untuk itu diperlukan langkah-langkah penguatan, antara lain diwujudkan dengan:

1. Peningkatan kualitas Peraturan Perundang-undangan Tingkat Pusat

Salah satu kewenangan pembentukan peraturan daerah berdasarkan delegasian peraturan perundang-undangan lebih tinggi tingkatannya. Inkonsistensi pendelegasian kewenangan yang diberikan dalam peraturan perundang-undangan tingkat Pusat dapat berdampak terjadinya kesalahpahaman daerah untuk menentukan acuan hukum. Pendelegasian kewenangan kepada peraturan daerah yang tidak jelas terutama lingkup materi muatan yang diperintahkan untuk diatur peraturan daerah, dapat mempersulit daerah dalam menyusun peraturan daerah. Selain itu, ketidaksiapan Pemerintah pusat dalam menyediakan ketentuan mengenai norma, standar, prosedur, dan mekanisme pelaksanaan suatu urusan pemerintahan menjadi faktor daerah untuk mengambil inisiatif-inisiatif sendiri dengan membuat peraturan atau kebijakan yang akibatnya justru bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk itu peraturan perundang-undangan perlu memuat ketentuan yang terperinci dan komprehensif mengenai kewenangan yang nantinya akan diatur dalam peraturan daerah.

2. Memaksimalkan fungsi pengawasan peraturan daerah;

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan

penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Terdapat 2 (dua) mekanisme pengawasan yang dijalankan oleh Pemerintah, yaitu:

- a. **bersifat Preventif** (Dasar hukum pengawasan preventif diatur dalam Pasal 185 s.d. Pasal 189 UU Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 39 dan Pasal 40 PP Nomor 79 Tahun 2005, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007).

Mekanisme ini diberlakukan terhadap 4 (empat) rancangan Peraturan Daerah yaitu Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pajak Daerah, Restribus Daerah, dan Tata Ruang Daerah yang telah disetujui bersama oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Mekanisme ini dijalankan secara berjenjang. Bagi rancangan Peraturan Daerah berasal dari Provinsi dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan bagi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dievaluasi oleh Gubernur. Jika terdapat pertentangan antara rancangan Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, namun rancangan Peraturan Daerah tersebut tetap ditetapkan menjadi Peraturan Daerah, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan pembatalan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dengan Peraturan Gubernur.

- b. **bersifat Represif**

(Dasar hukum diatur dalam Pasal 145 UU Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 37 PP Nomor 79 Tahun 2005, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007.)

Mekanisme ini diberlakukan bagi peraturan daerah di luar 4 (empat) Peraturan Daerah yaitu Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pajak Daerah, Restribus Daerah, dan Tata Ruang Daerah. Mekanisme ini dijalankan secara berjenjang. Bagi

Peraturan Daerah berasal dari Provinsi diklarifikasi oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan bagi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diklarifikasi oleh Gubernur. Jika terdapat pertentangan antara Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, gubernur mengusulkan pembatalan melalui Menteri Dalam Negeri (bagi peraturan daerah kabupaten/kota) dan Menteri Dalam Negeri mengusulkan pembatalan (bagi peraturan daerah provinsi). Pembatalan peraturan daerah provinsi/kabupaten/kota dilakukan melalui instrumen hukum Peraturan Presiden.

Namun mekanisme pengawasan yang dilakukan Pemerintah hanya dalam pengawasan preventif saja. Hingga saat ini mekanisme pengawasan terhadap peraturan daerah-peraturan daerah yang mengatur mengenai hal di luar lingkup APBD, pajak-retribusi, dan tata ruang belum berjalan secara optimal.

3. Penguatan perencanaan pembentukan peraturan daerah;

Perencanaan pembentukan peraturan daerah berdasarkan Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 “ *Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Progra Legislasi Daerah*”.

Perencanaan peraturan daerah memegang peranan penting dalam dalam upaya pembangunan produk hukum daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis berfungsi sebagai sarana pengintegrasian peraturan daerah agar tidak menimbulkan inkonsistensi dengan peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Mekanisme penyusunan program legislasi, merupakan salah satu upaya untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yang pada gilirannya diharapkan akan memperbaiki kondisi peraturan tingkat daerah untuk mencapai tujuan pembangunan hukum nasional.

4. Peningkatan fungsi organ pembentuk peraturan daerah;

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan peraturan daerah. Peraturan daerah dibentuk oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah. Peran Pemerintah Daerah dan DPRD dalam membentuk peraturan.

Pembentuk peraturan daerah memegang peranan penting terhadap kualitas peraturan daerah yang dihasilkan. Untuk itu perlu diupayakan peningkatan sumber daya manusia perancang-perancang peraturan daerah melalui pelatihan perundang-undangan yang berguna untuk meningkatkan profesionalisme dan pengetahuan tentang teknis dan proses penyusunan peraturan daerah.

5. Harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah;

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral dari sistem hukum. Peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem atau sub sistem dari sistem hukum nasional tentu harus memenuhi ciri-ciri antara lain ada saling keterkaitan dan saling tergantung dan merupakan satu kebulatan yang utuh, disamping ciri-ciri lainnya. Dalam sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, ciri-ciri tersebut dapat diketahui dari ketentuan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Berhubungan mekanisme pengujian peraturan daerah, pengharmonisan peraturan daerah sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman yang berkompeten

Pengharmonisan peraturan daerah dimaksud untuk menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan secara taat asas dalam rangka membentuk peraturan

perundang-undangan yang baik yang memenuhi berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyampaian dan pembahasan, teknis penyusunan serta pemberlakuannya dengan membukakan akses kepada masyarakat untuk berpartisipasi.

Pengharmonisasian Raperda dan Produk Hukum Daerah sangat strategis sifatnya dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengharmonisasian Raperda dan Produk Hukum Daerah lainnya dilakukan secara vertikal horizontal agar menghasilkan Peraturan Daerah yang tidak saling bertentangan atau tumpang tindih. Pengharmonisasian juga untuk menyelaraskan Raperda dengan asas-asas pembentukan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan sesuai Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengharmonisasian yang berkenaan dengan teknik penyusunan Raperda sesuai dengan lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

6. Penguatan partisipasi masyarakat.

Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa *“masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah”*. Partisipasi masyarakat mempunyai arti penting dalam pembentukan peraturan daerah karena sebagai sarana sosialisasi kepada masyarakat mengenai persoalan publik, juga untuk menjaga keseimbangan antara pemerintahan daerah dengan masyarakat sebagai upaya meningkatkan kualitas peraturan yang dibentuk.

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda adalah sebagai upaya untuk pembentukan peraturan yang lebih baik. Selain itu partisipasi masyarakat dapat mewujudkan peraturan daerah yang lebih

implementatif dan lebih efektif karena masyarakat mengetahui dan terlibat langsung dalam pembentukan peraturan daerah juga meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada lembaga eksekutif dan legislatif serta merupakan sarana sosialisasi kebijakan tingkat daerah.

BAB V

PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. Kedudukan Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu dipahami sesuai dengan kedudukan lembaga negara atau lembaga pemerintah yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan di negara Republik Indonesia. Pembentukan Peraturan Daerah merupakan kewenangan lembaga pemerintah di tingkat daerah yang kewenangannya tidak dapat mengesampingkan atau melampaui kewenangan lembaga pemerintah di tingkat pusat yaitu Presiden dan Menteri. Menteri, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, dan Kepala Lembaga Pemerintah Non-Departemen adalah Pembantu Presiden yang juga mempunyai kewenangan dalam pembentukan peraturan yang berlaku mengikat umum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konsekuensi dari suatu negara kesatuan yang terdiri atas pemerintahan di tingkat pusat dan pemerintahan di tingkat daerah maka kedudukan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Nasional berada di bawah pengaturan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara atau lembaga pemerintah di tingkat pusat. Peraturan daerah mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Peraturan daerah tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu Peraturan daerah dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.
2. Politik hukum merupakan arah pembangunan hukum yang berpijak pada sistem hukum nasional untuk mencapai tujuan dan cita-cita negara atau masyarakat

bangsa. Pembangunan hukum di Indonesia harus mengacu pada cita-cita masyarakat, yakni tegaknya hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial. Pembangunan hukum harus ditujukan untuk menciptakan tatanan kehidupan sosial yang berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.

3. Untuk mewujudkan peraturan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional, diperlukan langkah-langkah penguatan peraturan daerah, antara lain dengan;
 - a. Peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan tingkat pusat;
 - b. Memaksimalkan fungsi pengawasan peraturan daerah;
 - c. Penguatan perencanaan pembentukan peraturan daerah;
 - d. Peningkatan fungsi organ pembentuk peraturan daerah;
 - e. Harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah;
 - f. Penguatan partisipasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Amirin, Tatang M. 1987. *Pokok-pokok Teori Sistem*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Ali, Achmad. 2002. *Keterpurukan Hukum Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Amiroeddin Syarif, Perundang-undangan – dasar, jenis, dan teknik membuatnya Jakarta : Bina Aksara, 1987
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.
- , *Sistem dan Teknik Pembuatan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Penerbit LPPM Bandung, 1994
- Fuady, Munir. 2007. *Perbandingan Ilmu Hukum*. Bandung: Refika Aditama.
- Hartono, Sunarjati. 1982. *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Jakarta: Bina Cipta.
- I.C. van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, Tjenk Willink, Zwolle, 1987.
- Jimly Asshidiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta. 2005
- Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, W.W.. Norton & Company, New York, 1984,
- Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, cetakan Kedua, Bandung, 2003,
- Lev, Daniel S. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3S.
- Maria Farida Indrarti, *Ilmu Perundang-undangan (dasar-dasar dan pembentukannya)*, Yogyakarta, Penerbit Kanisius, 1998.
- Mochtar kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bina Cipta Bandung, 1986
- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, cetakan pertama, 2006)

- Mustafa, Bachsan. 2003. *Sistem Hukum Indonesia terpadu*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Satya Arinanto, *Kumpulan Materi Kuliah Politik Hukum*, Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2003
- Soetandyo Wingnyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta. 1995
- Suherman, Ade Maman. 2004. *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sunarjati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991
- Wahiduddin Adams, *Prioritas Legislasi Daerah*, disampaikan pada Acara Panel Forum Nasional Program Legislasi Daerah 2006-2009 diselenggarakan oleh Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia, Jakarta, 15 Maret 2006
- , *Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Nasional*, disampaikan pada
- , *Peta Permasalahan Peraturan Daerah dan Upaya Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah*, disampaikan dalam Rapat Kerja Teknis Peraturan Perundang-undangan Tahun 2009, tanggal 23 November 2009.
- , *Harmonisasi Peraturan Daerah*, Disampaikan Pada Kegiatan "Sosialisasi Peraturan Perundang-undangan" Pada Tanggal 31 Oktober 2007 di Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia DKI Jakarta

Daftar Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-undang Pokok Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Perubahan Undang-undang No. 1
Tahun 1951 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-
undangan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan
Nasional Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun
2005-2025

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota
Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah No PP Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan
Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Dan
Pengelolaan Program Legislasi Nasional

Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka
Menengah Nasional Tahun 2010 – 2014