

MEKANISME PRODUK HUKUM DAERAH

(Disampaikan Dalam Workshop DPRD Kabupaten Batang Tgl.28 Mei 2022)

Mashuri Maschab – Fisipol UGM

Pendahuluan.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang merupakan salah satu produk hukum Daerah berada dalam hirarki yang ke 7 dalam Tata Urutan Peraturan Peraturan Perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang menurut UU No.12 Tahun 2011 selengkapanya adalah sbb:

1. Undang Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. UU atau Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota.

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang disebutkan dalam Tata Urutan Peraturan Perundang – undangan diatas, juga mencakup peraturan yang ditetapkan oleh:

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial, Bank Indonesia - Menteri - Badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh UU atau Pemerintah atas perintah UU, DPRD Provinsi, Gubernur – DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota – Kepala Desa atau yang setingkat.

Bahasan kita dalam kegiatan ini berkaitan dengan Peraturan Peundangan-undangan urutan yang ketujuh yaitu Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota, yang secara mutatis mutandis diatur sama dengan proses pembentukan dengan Peraturan Daerah Provinsi.

Produk Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota.

Produk hukum Daerah ada 2 macam, yaitu yang berupa pengaturan dan penetapan (keputusan). 2 macam produk hukum tersebut yang bentuknya adalah peraturan, dan penetapan. Peraturan yang bisa dibuat oleh daerah otonom (Daerah) terdiri dari

- 1). Peraturan Daerah,
- 2) Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota
- 3) Peraturan DPRD.

Adapun produk hukum Daerah yang formatnya berupa Keputusan terdiri dari:

- 1) Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota
- 2) Keputusan DPRD
- 3) Keputusan Pimpinan DPRD
- 4) Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Dalam Workshop ini focus bahasan kita adalah pada Peraturan Daerah, meskipun dalam diskusi bisa saja kemudian disinggung soal penetapan atau keputusan lembaga2 dalam pemerintahan Daerah.

Agar kajian dan pembahasan tentang produk hukum Daerah ini runtut dan lebih mudah dipahami, maka digunakan kerangka acuan formal yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni. UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan Pasal.1 Angka.1 UU No.12 Tahun 2011 terdiri dari 5 tahap yakni: a. perencanaan b. penyusunan c. pembahasan d. pengesahan atau penetapan e. pengundangan.

Proses Pembentukan Peraturan Daerah.

Sebagai bentuk kebijakan publik yang mempunyai akibat atau berpengaruh kepada kepentingan masyarakat luas, maka pembentukan Peraturan Daerah dikendalikan oleh Pemerintah Pusat melalui suatu Undang-undang, yang mengatur bidang atau materi apa saja yang boleh diatur oleh Pemerintah Daerah, pihak atau

pejabat yang berwenang membuat peraturan, bagaimana seharusnya peraturan itu dibuat, persyaratan dan proses apa yang harus dilalui dll. Tahapan pembentukan Peraturan Daerah yang diatur dalam UU No.12 Tahun 2011 adalah sbb

1. Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perencanaan merupakan tahap pertama dalam pembentukan Perda. Dalam tahap ini diinventarisasi masalah2 yang ingin diselesaikan, dengan menjelaskan latar belakang serta tujuan yang hendak dicapai. Kerangka pemikiran mengenai masalah yang ingin diselesaikan dilengkapi data dan informasi yang diperlukan itu kemudian dituangkan dalam naskah akademik. Setelah naskah akademik siap maka kemudian rencana itu diusulkan untuk dimasukkan kedalam program pembentukan Perda yang dikenal dengan Prolegda.

2. Penyusunan.

Dalam tahap ini pihak yang mengusulkan Perda yang telah disetujui sehingga dimasukkan dalam Prolegda, kemudian menyusun Rancangan Perda sesuai dengan ketentuan teknik pembuatan peraturan perundang-undangan. Dengan pengetahuan dan pengalaman yang baik diharapkan bisa dihasilkan Rancangan Perda yang sesuai dengan kebutuhan penyelesaian masalah sehingga diharapkan bisa mencapai tujuan yang diinginkan. Rancangan Perda yang diharapkan bukan saja secara normative memenuhi ketentuan susunannya (kejelasan judul, pembukaan yg tegas dan komprehensif, batang tubuh yang utuh, penutup, penjelasan, dll.) namun juga efektif dan fesibilitasnya tinggi.

3. Pembahasan.

Pembahasan adalah proses interaksi dan evaluasi terhadap substansi Perda yang akan ditetapkan oleh pihak2 yang terkait, sehingga bisa saja dalam proses pembahasan ini DPRD dan Bupati/Walikota mengundang stakeholder yang dianggap perlu. Dengan pembahasan yang mendalam dan komprehensif diharapkan bukan saja Raperda tersebut, bisa disepakati bersama dan mendapat pengesahan dari Gubernur, tetapi juga secara substantive bisa mencapai tujuan yang diharapkan dan menyelesaikan masalah yg dihadapi.

4. Pengesahan dan Penetapan.

Jika Raperda yang diajukan setelah melalui pembahasan bersama antara DPRD dengan Bupati/Walikota disetujui bersama, maka Raperda tersebut disahkan dan ditetapkan menjadi Perda. Proses pembahasan yang lancar dan produktif bisa dihasilkan bukan terjalannya relasi yang baik antara DPRD dengan Bupati beserta jajarannya, namun juga kedua pihak mempunyai pemahaman yang sama tentang urgensi dan tujuan Perda bagi kepentingan Daerah.

5. Pengundangan.

Pengundangan adalah penempatan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah atau Berita Daerah. Pengundangan ini dilakukan setelah Perda tersebut telah disahkan atau telah disetujui oleh Gubernur.

Dalam pembentukan Perda Kementerian Hukum dan HAM juga telah menerbitkan Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah yang diterbitkan Oktober 2011. Dalam Panduan tersebut disebutkan diantaranya adalah mengenai Azas – azas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah. Azas – azas tersebut yakni :

- a. Kejelasan tujuan.
Bahwa setiap pembentukan Peraturan Daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.
Setiap Peraturan Daerah harus dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.
- c. Kesesuaian Antara, jenis, hierarki dan muatan materi.
Dalam pembentukan Peraturan Daerah harus benar-benar diperhatikan agar materi muatan, tepat dan sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan.
Peraturan Daerah harus memperhitungkan efektifitasnya dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan (Efektifitas dan Efisiensi).
Bahwa Peraturan Daerah yang dibentuk harus benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan Perumusan.

Setiap Perda harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematis, pilihan kata atau istilah yang tepat, bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan beragam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Titik Strategis Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

1. Naskah Akademik.

Naskah Akademik bisa diibaratkan kerangka pemikiran yang dituangkan dalam tulisan yang disusun secara sistematis dan didukung dengan hasil kajian dan kumpulan data/informasi yang factual, sehingga pembaca bisa mengetahui memahami dan menyetujui mengapa perlu dilakukan tindakan dalam hal ini adalah adanya Peraturan Daerah. Karena itu Naskah Akademik semestinya memuat a) Latar belakang masalah dan kerangka pemikiran mengapa diperlukan Perda tsb. b) tujuan yang diinginkan dengan menyusun Perda tsb. c) jangkauan dan arah dari pengaturan dengan Perda tsb. Kajian yang cermat terhadap berbagai variable yang terkait dengan masalah pokok yang ingin diselesaikan dan penyesuaian dengan berbagai kebijakan dan ketentuan yang berlaku sangat diperlukan dalam menyusun Naskah Akademik.

2. Pemahaman Terhadap Substansi Masalah.

Meskipun beberapa Perda bersifat rutin misalnya Perda tentang APBD, namun tetap saja mengandung maksud untuk menyelesaikan masalah yang terjadi. Tidak kurang pengalaman yang menunjukkan rendahnya efektifitas suatu Perda dan kurang populer dimata public sehingga secara politik merugikan Pemerintah Daerah. Kasus seperti ini bisa terjadi bukan karena Perdanya yang secara administrative tidak feasible, tetapi karena pemahaman terhadap substansi masalah dari para pembuat kebijakan yang kurang tepat, meminjam istilah dari dunia kedokteran " bukan obatnya yang tidak manjur tetapi diagnosenya yang keliru ". Untuk menghindarkan hal-hal yang serupa, maka teori dan analisis kebijakan public bisa digunakan. Dalam teori kebijakan public kejelasan terhadap substansi masalah adalah bagian yang sangat penting, karena dalam praktek yang sering dibaca atau dipahami banyak orang sebenarnya merupakan gejala masalah

karena terlihat dipermukaan. Gejala masalah yang adakalanya bermacam-macam itu, memang sering kali menyulitkan untuk menemukan akar masalah atau masalah yang sebenarnya apalagi sampai kepada pokok masalah. Disinilah pentingnya memahami analisis kebijakan public disamping tentu saja yang disebut sense of problem (intuisi atau kesadaran akan adanya masalah).

Yang krusial adalah karena rancangan Perda bisa berasal dari usulan DPRD (yang mungkin berawal dari seorang/beberapa orang anggota Dewan) dan juga berasal dari usulan eksekutif/Bupati, dimana usulan2 yang diajukan baru bisa diagendakan jika sudah disetujui kedua pihak. Persetujuan kedua pihak bisa diperoleh jika esensi problem/masalah yang dihadapi dan tujuan yang hendak dicapai sama-sama dipahami dan diterima. Dalam studi kebijakan public, proses pengajuan gagasan atau usulan, tukar pikiran/ diskusi, penguatan argumentasi bahkan mengundang dukungan eksternal adalah bagian dari proses dalam menyusun agenda kebijakan (agenda setting).

Yang juga perlu dipahami adalah bahwa seperti yang dikemukakan oleh William Dunn, bahwa dalam kontek masyarakat luas atau public, suatu masalah itu hampir2 tidak ada yang bersifat sederhana, karena : 1) suatu masalah berkaitan dengan masalah yang lain. 2) bersifat subyektif dalam arti sebuah obyek yang sama bisa dipahami berbeda oleh individu/pihak yang memiliki pengetahuan/pengalaman dan kepentingan yang berbeda. 3) Artifisial/buatan. Masalah public hanya ada jika dipermasalahkan oleh individu2 yang dalam penilaiannya jika suatu obyek atau situasi tertentu perlu atau harus diubah. 4) Dinamis. Masalah dalam kehidupan masyarakat selalu bergerak seiring dengan perubahan masyarakat dan juga perubahan cara pandang dan pola sikap individu2 yang terlibat termasuk pembuat kebijakan public. (Analisa Kebijakan Publik, Hanindita Graha Widya, Yogyakarta, 1995).

Kejelasan terhadap substansi masalah akan sangat membantu diperolehnya perumusan tujuan suatu kebijakan, yang bisa saja tidak hanya berupa satu tetapi juga beberapa tujuan.

Yogyakarta.23 Mei 2022.