

PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh : A. Zarkasi, S.H., M.H.¹

Abstrak

Peraturan Daerah adalah salah satu produk peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah, baik Daerah Propinsi maupun daerah kabupaten/Kota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten Kota. Kewenangan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah secara legalitas ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah dan secara teknis diatur lebih lanjut dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya. Dalam pembentukan daerah tidaklah mudah karena memerlukan pengetahuan dan pemahaman yang cukup terutama tentang teknik pembentukannya, sehingga Peraturan daerah yang dibentuk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum.

Keywords: Pembentukan, Peraturan Daerah, Peraturan Perundang-Undangan

A. Pendahuluan

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (1) Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian Pasal 18 Ayat (1) menentukan: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Pembagian wilayah negara menjadi daerah propinsi dan di dalam daerah propinsi terdiri dari daerah Kabupaten/Kota, sekaligus sebagai pemerintahan daerah, sebagaimana diatur dalam Ayat (2) "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Sebagai kelengkapan penyelenggaraan Pemerintahan dan merupakan unsur pemerintahan daerah, maka dibentuk lembaga perwakilan rakyat daerah, sebagaimana ditentukan pada Ayat (3) "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum". Kemudian Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

¹ Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Uniesitas Jambi

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, Pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka pemerintahan daerah berhak menetapkan *peraturan daerah* dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan Peraturan daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau peraturan daerah Kabupaten/kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai peraturan daerah ini diatur dalam pasal 136 sampai pasal 149 UU No. 32 Tahun 2004. Peraturan daerah dibuat oleh pemerintah daerah dalam rangka untuk menjalankan otonomi daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

Keberadaan peraturan daerah merupakan penjawatahan dari pemberian kewenangan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, karena adabagian dari urusan-urusan daerah selain diatur dalam undang-undang dan harus diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Berkaitan dengan kewenangan membentuk Peraturan Daerah (Perda) telah dipertegas dalam. UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat (1) huruf a ditentukan bahwa: "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama". Selanjutnya dipertegas lagi dengan UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD ditentukan : DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang: membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur. Sedangkan kewenangan DPRD Kabupaten/Kota ditegaskan dalam Pasal 344 ditentukan : (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang, membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota.

DPRD dan Kepala Daerah secara bersama-sama menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Peraturan Daerah lainnya. Kepala Daerah memimpin Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan APBD dan peraturan-peraturan lainnya. Disamping itu DPRD juga melakukan pengawasan. terhadap Kepala Daerah dalam melaksanakan APBD dan Peraturan Daerah lainnya. Dalam konteks tugas dan wewenang Kepala Daerah, melakukan pengarahan dan pengendalian birokrasi daerah. Ada beberapa tugas yang mesti dilakukan adalah: implementasi kebijakan daerah, penegakan Perda,

memberikan pelayanan publik kepada warga masyarakat daerah, dan mengumpulkan, dan mengolah informasi untuk kemudian disampaikan dalam bentuk rekomendasi kepada Kepala Daerah. Daerah adalah sebagai daerah otonom sebagai satuan pemerintah di daerah dan yang memiliki wewenang bersifat atributif berwenang untuk membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ada pada Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai pemegang fungsi DPRD di daerah. Perda merupakan pelaksanaan fungsi DPRD.

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya². Oleh karena itu materi Perda secara umum memuat antara lain:

1. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;
2. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*Mendebewindl*) dengan demikian Perda merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga Perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom.³

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda:

1. Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD;
2. Perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima juta rupiah.
5. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
6. Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat

²Bagir Manan, *Menyongvong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002, hal. 136.

³Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1998, hal. 23.

dalam lembaran daerah.

7. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan Keputusan Kepala Daerah).

Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa Unsur pemerintahan tersebut, yaitu Unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan., hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda⁴.

Ada beberapa syarat pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik termasuk pembuatan peraturan daerah dimana syarat ini dapat juga diadopsi untuk pembentukan Perda antara lain:

1. Syarat Filosofis, yaitu adanya hubungan nilai-nilai moral suatu bangsa sebagai pandangan hidup (kalau di Indonesia, terakumulasi dalam Pancasila).
2. Syarat Yuridis, yaitu adanya landasan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya suatu peraturan, disamping itu juga merupakan landasan bagi lembaga/badan yang mengeluarkan peraturan yang dibentuk.
3. Syarat Yuridis terbagi dua:
 - a. Formal, yaitu merupakan peraturan/hukum yang menjadi dasar peraturan/hukum bagi lembaga/badan untuk mengeluarkan peraturan tertentu.
 - b. Materiil, yaitu merupakan landasan dari segi (materi) sekaligus sebagai tinjauan dari segi ilmu hukum, khususnya dari segi sosiologi, yaitu sejauh mana peraturan/hukum dapat merubah kesadaran masyarakat terhadap hukum.

B. Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa kedudukan, yang penting, karena sebagai unsur dari pemerintah daerah

⁴*Ibid, hal. 77.*

dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah, sekaligus menjalankan fungsi kontrol atau pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tugas dan wewenang DPRD⁵ antara lain:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain, Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Kebijakan Pemerintah Daerah, dan Kedasama Intemasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiders melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubemur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian Internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, ada usaha yang dilakukan secara sistimatik untuk menjadikan DPRD tidak berfungsi sebagai badan legislatif. Hal itu dimulai menempatkan DPRD sebagai bagian dari Pemerintah Daerah disamping kepala daerah. Dengan konstruksi yang demikian kepala daerah akan lebih mudah menempatkan DPRD dalam posisi yang sangat lemah, karena Gubernur, Bupati, dan Walikota disamping kedudukannya sebagai Kepala

⁵Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum U11, Yogyakarta, 2001, hal.70.

Daerah sekaligus is juga Kepala Wilayah yang merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di daerah. Kemudian dalam aspek lain yang umumnya dilakukan dalam rangka melemahkan kedudukan DPRD adalah melalui mekanisme kontrol terhadap lembaga tersebut. Kontrol dapat dilakukan melalui dua cara yang sangat efektif⁶ *Pertama*, dilakukan melalui mekanisme internal di dalam lembaga DPRD. Di daerah ada mekanisme yang tidak tertulis, tetapi sangat mewarnai interaksi antara DPRD dengan Kepala Daerah, yaitu mekanisme setengah kamar ataupun dengan satu kamar, *Kedua*, *Recalling*, Jalan terakhir yang dilakukan oleh Kepala Daerah untuk anggota DPRD yang kritis adalah dengan menyingkirkannya dari kelembagaan tersebut, yang sangat populer dikenal sebagai *recalling*.

Sehubungan dengan itu ada perbedaan yang mendasar apa yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, khususnya yang menyangkut tugas dan wewenang DPRD dalam membentuk Pada UU No. 22 Tahun 1999 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda sebagai berikut⁷:

1. Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD;
2. Perda dibentuk dalam rangka menyelenggarakan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundangundangan yang lebih tinggi
3. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
4. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak enam juta rupiah;⁸
5. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda⁹;
6. Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah;
7. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan Keputusan Kepala Daerah).

Adapun lingkup wewenang membentuk Perda ditentukan bahwa perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda

⁶ Syaukani, Affan Gaffar dan M.Ryass Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar Kedsama dengan PUSKAP, Yogyakarta, 2002, hal. 244.

⁷ *Ibid.*

⁸ Bagir Manan, *Ibid*, hal. 142.

⁹ *Ibid.*

dapat mengatur segala urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh Pemerintah Pusat. Di bidang pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintah atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintah atau kepentingan masyarakat¹⁰

Setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, prinsip-prinsip pembentukan Perda ditentukan sebagai berikut: (1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD; (2) Perda dibentuk dalam rangka menyelenggarakan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah; (3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan, (5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka menyiapkan atau pembahasan Raperda; (6) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). (7) Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda¹¹. (8). Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran berita daerah. (9). Perda dapat menunjukkan pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda); (10) Pengundangan. Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam 30 (tiga puluh) hari, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.

Suatu peraturan perundangan tidak berlaku abadi, karena perkembangan masyarakat, maka peraturan juga mengalami perubahan ataupun dinyatakan tidak berlaku. Suatu peraturan perundang-undangan

¹⁰Bagir Manan, *bid*, hal. 72.

¹¹*Ibid*.

dinyatakan tidak berlaku apabila:

1. Dibatalkan.

Pembatalan peraturan perundang-undangan dapat secara nyata artinya peraturan perundangan yang baru secara tegas menyebutkan peraturan perundangan yang lama dicabut. Contohnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Disamping itu pembentukan suatu peraturan dapat dilakukan secara diam-diam artinya tidak secara terang menyatakan peraturan itu dicabut. Selanjutnya apabila muncul peraturan yang mengatur sesuatu hal yang sebelumnya sudah diatur oleh peraturan terdahulu dinyatakan tidak berlaku lagi.

2. Undang-Undang dinyatakan tidak berlaku apabila waktu berlakunya telah lampau.

3. Pada kenyataannya peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat diberlakukan lagi yang sesuai dengan perkembangan zaman.

Adanya tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut adalah merupakan suatu sistem peraturan perundang-undangan tersebut peraturan perundang-undangan dengan berbagai konsekuensi sebagai berikut:

1. Setiap produk peraturan perundang-undangan hanya dapat dikeluarkan oleh yang berwenang
2. Sejenis peraturan perundang-undangan hanya dapat memuat materi sesuai dengan tingkatan jenis peraturan perundang-undangannya
3. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
4. Dikeluarkannya setiap produk peraturan perundang-undangan harus diarahkan dalam rangka menuju terwujudnya masyarakat sebagaimana telah diamanatkan dalam tujuan negara.
5. Apabila terdapat suatu produk peraturan perundang-undangan yang tidak takt asas dalam sistem peraturan perundang-undangan maka akan berakibat rusaknya suatu sistem peraturan perundang-undangan itu sendiri.¹²

Dalam teori perundang-undangan dikenal adanya bentuk perundangundangan tingkat pusat dan bentuk perundang-undangan tingkat daerah. Menurut Amiroeddin Syarif, ada 3 jenis perundang-

¹²Dahlan Thaib, *Tata Cara Mengaplikasikan Peraturan Perundang-undangan*, (Makalah) FH-Ulf. Yogyakarta, 2003, hal. 24.

undangan di Indonesia saat ini¹³ :

1. Jenis-jenis yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945.
2. Peraturan pelaksanaan yang terdapat dalam praktek. Contohnya: Keppres, Inpres, Permen, Kepmen, Inmen, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Departemen dan peraturan negara lainnya.
3. Peraturan-peraturan tingkat daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan pendapat Amiroeddin di atas, maka bentuk-bentuk perundang-undangan di tingkat pusat adalah: (1) Undang-undang (2) Keputusan Presiden (3) Keputusan Menteri (4) Keputusan Dijen (5) Keputusan Badan Negara. Sedangkan bentuk undang-undang di tingkat daerah adalah: (1) Peraturan Daerah Provinsi, (2) Peraturan Daerah Kabupaten, (3) Peraturan Daerah Kota (4) Keputusan Gubernur, terbagi dua: (a). Keputusan yang bersifat mengatur (*Regelling*) (b). Keputusan yang bersifat Penetapan (*Beschikking*). (5) Keputusan Bupati/Walikota ada dua: (a) Keputusan yang bersifat mengatur (*Regelling*) (b). Keputusan yang bersifat Penetapan (*Beschikking*). (6). Instruksi Gubernur, Instruksi Bupati/Walikota.

C. Kerangka Dasar Peraturan Perundang-Undangan

Dalam rangka membuat peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah ada 3 (tiga) dasar atau landasan sebagai berikut¹⁴:

1. Landasan *Filosofis*; perundang-undangan dihasilkan mempunyai landasan filosofis (*filisofische groundslag*) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji

secara filosofis. Jadi undang-undang tersebut mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila dipikirkan secara mendalam.

2. Landasan *Sosiologis*; suatu perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische groundslog*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.
3. Landasan *Yuridis*; landasan yuridis (*rechtground*) atau disebut juga dengan landasan hukum adalah dasar yang terdapat dalam ketentuanketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya. Landasan yuridis dibedakan pula menjadi dua

¹³Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknk Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal. 31.

¹⁴Amiroeddin Syarif, *Mid*, hal. 91-94.

macam, yaitu:

- a. Segi Formal yaitu ketentuan hukum yang memberikan wewenang kepada badan pembentuknya.
- b. Segi material adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau persoalan apa yang harus diatur.

Dalam membuat peraturan perundang-undangan selain mempertimbangkan landasan seperti yang tersebut diatas, juga harus memperhatikan asas-asas hukum. Asas hukum merupakan tiang utama bagi setiap pembentukan undang-undang. Menurut Satjipto Rahardjo, asas hukum dapat diartikan sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai *basic truth* atau kebenaran asasi.¹⁵ Asas hukum menurut Padmo Wahjono dibagi atas dua hal:

1. Asas pembentukan perundang-undangan.
2. Asas materi hukum¹⁶. Asas hukum yang menyangkut substansi peraturan perundang-undangan ialah asas hukum yang berkaitan erat dengan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan yang akan dirancang¹⁷. Tentang jenis asas perundang-undangan ini Amiroeddin Syarif mengemukakan 5 asas yaitu:
 - 1) Asas tingkat hirarki; yaitu suatu perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan inti perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatan atau derajatnya.
 - 2) Undang-undang tidak diganggu gugat; asas ini berkaitan dengan hak menguji perundang-undangan (*Foetsingrecht*) hak menguji secara material dan hal menguji secara formal.
 - 3) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*); undang-undang yang umum adalah yang mengatur persoalan-persoalan pokok tersebut tetapi pengaturannya secara khusus menyimpang dan ketentuan-ketentuan undang-undang yang umum tersebut.
 - 4) Undang-undang tidak berlaku surut;
 - 5) Undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*lex posteriori derogat lex priori*); apabila ada suatu masalah diatur dalam suatu undang-undang (lama),

¹⁵Satjipto Rahardjo, *Peranan dan Kedudukan Asas-Asas Hukum dalam Kerangka Hukum Nasional*, (Makalah) FH, Universitas Indonesia, 2000, hal 10.

¹⁶Padmo Wahyono dalam Ronny Sautma Hotma Bako, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang RI*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal. 45.

¹⁷Sunaryati Hartono dalam Ronny Sautma Hotma Bako, *op.cit*

diatur pula dalam undang-undang yang baru, maka ketentuan undang-undang yang baru berlaku¹⁸.

Bertitik tolak dari landasan dan asas perundang-undangan tersebut diatas, maka disusunlah kerangka dasar peraturan perundang-undangan. Secara umum kerangka dasar perundang-undangan memuat hal-hal sebagai berikut¹⁹;

1. Judul/ penamaan yaitu memberi tanda khusus bahwa peraturan perundang-undangan sudah diketahui jenis besarnya sejak awal. Dengan membaca judul setiap pembaca sudah dapat mencermati kemungkinan isi dan tujuan selanjutnya. Pada bagian judul ini memuat hal-hal sebagai berikut: (a). Jenis peraturan perundang-undangan (b). Nomor peraturan perundang-undangan (c). Tahun pembuatan peraturan perundang-undangan (d). Nama peraturan perundang-undangan.
2. Pembukaan yaitu suatu peraturan perundang-undangan terdiri dari: (a). Konsideran (b). Dasar hukum.
3. Batang tubuh yang memuat rumusan peraturan perundang-undangan.
4. Penutup, yaitu peraturan perundang-undangan yang mengakhiri peraturan yang dibuat tersebut yang memuat: (a). Rumusan perundangan (b). Tanggal pengesahan (c). Penandatanganan pejabat yang berwenang.

D. Materi Muatan Peraturan Daerah

Sebelum berlakunya UU No. 10 Tahun 2004 Tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, masih menacu kepada Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Daerah telah secara resmi menjadi sumber hukum dan masuk kedalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa Perda merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Setelah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menggantikan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, ditegaskan dalam Pasal 12, bahwa materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-

¹⁸Amiroeddin Syarif, *Op.Cit.*, hat. 78-84.

¹⁹Bagir Manan., *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Cetakan 1, Indonesia Hill, Co, Jakarta, 1999, hat. 63.

undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan desa yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undang dan Peraturan Daerah.

Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur berbagai jenis Pajak dan Retribusi yang sudah dilimpahkan ke daerah. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan yang ada dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak daerah dan Retribusi daerah. Didalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang tersebut, ditentukan jenis Pajak Provinsi, yang terdiri dari : (a) Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air ; (b) Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air ; (c) pajak bahan bakar kendaraan bermotor ; (d) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air bawah tanah dan permukaan. Adapun jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri dari (a) Pajak Hotel ; (b) Pajak Restoran ; (c) Pajak Hiburan ; (d) Pajak Reklame (e) pajak penerangan jalan ; (f) Pajak pengambilan bahan galian golongan C ; (g) Pajak parkir.

Kemudian dalam ayat (4) ditentukan dengan Perda dapat ditetapkan jenis Pajak Kabupaten/Kota selain yang ditetapkan dalam ayat (2) yang memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Bersifat Pajak dan bukan Retribusi;
- b. Objek Pajak terletak atau terdapat di Wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai masyarakat di wilayah daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan;
- c. Objek dan dasar Pengenaan Pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Objek pajak bukan merupakan objek pajak Provinsi dan objek pajak pusat;
- e. Potensinya memadai;
- f. Tidak memberikan dampak Ekonomi negatif,
- g. Memperhatikan Aspek keadilan dan kemampuan masyarakat ; dan
- h. Menjaga kelestarian lingkungan.

Lebih lanjut, dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditegaskan, Pajak ditetapkan dengan Perda. Perda tentang pajak tidak berlaku surut. Peraturan Daerah tentang pajak dapat mengatur ketentuan mengenai: (a) Pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan /atau sanksinya; (b) tata cara penghapusan piutang pajak yang kadaluarsa; (c) Asas timbal balik.

Dalam Pasal 18 ayat (1) diatur tentang objek Retribusi yang terdiri dari (a) Jasa Umum; (b) Jasa usaha; (c) Perizinan tertentu. Ayat (2) menegaskan, Retribusi dibagi atas tiga golongan: (a) Retribusi Jasa Umum-, (b) Retribusi Jasa usaha; (c) Retribusi Perizinan tertentu.

Di dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. ditegaskan, dengan Perda dapat ditetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam ayat (3) sesuai dengan kewenangan otonominya dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan. Kemudian Pasal 24 ayat (1) menyatakan, retribusi ditetapkan dengan Perda. Perda tentang retribusi dapat mengatur ketentuan mengenai: (a). Masa retribusi; (b). Pemberian ker-inginan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok retribusi dan/atau sanksinya. (c). Tata cara penghapusan piutang retribusi yang kadaluarsa.

Ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 ini merupakan pedoman bagi daerah Provinsi ataupun Kabupaten/Kota untuk mengatur lebih lanjut materi dan jenis pajak atau retribusi apa saja yang nantinya dapat diatur dalam Perda bagi masing-masing daerah.

Dilihat dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Perda tingkat Provinsi maupun Perda tingkat kabupaten/kota, dapat dilihat setara undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif Namun, dari segi isinya, sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur mated dalam ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih khusus. Dengan demikian undang-undang lebih tinggi kedudukannya dari Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota. Karena itu, sesuai prinsip hierarkhi peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.

Tetapi sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam naskah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, maka produk DPRD daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk Pemerintah di pusat. Misalnya, apabila suatu materi Perda tingkat Provinsi ataupun Perda tingkat Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Peraturan Menteri di tingkat Pusat, maka Pengadilan haruslah menentukan bahwa Perda itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya²⁰

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa Perda dibuat oleh satuan Pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang

²⁰Rmly Asshiddigie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Pusat Studi HTN FHUI, Jakarta, 2004, hal. 279-280.

mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "Peningkatan" melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ke tingkat lebih tinggi (kecuali UUD 1945) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD 1945 atau UU Pemerintah Daerah²¹

Terkait dengan hal tersebut Maria Farida Indrati Soeprapto berpendapat : Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota tetap memiliki hierarkis, kalau ada tugas pembantuan dari pusat, Perda Kabupaten/Kota harus tunduk kepada Perda Provinsi²². Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan Hukum Dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Adapun jenis hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, menyebutkan:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah;
 - a. Peraturan Daerah Provinsi;
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
 - c. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat.

Undang-undang dalam arti luas yang meliputi semua hukum mengatur sesuatu materi atau masalah tertentu. Dalam hubungan itu timbulah persoalan, apakah di dalam suatu undang-undang itu suatu materi harus diatur seluas-luasnya atautkah sedikit mungkin. Yang harus diatur di dalam undang-undang adalah apa yang diperlukan di dalam praktek dan tidak lebih dari itu, jadi suatu undang-undang harus lengkap isinya, tetapi tidak perlu memuat ketentuan-ketentuan yang tidak berguna²³. Menyadari adanya peraturan perundang-undangan yang sangat banyak, sudah barang tentu diperlukan antisipasi untuk pengaturan lebih lanjut. Suatu peraturan tertentu dapat mengatur hal-hal tertentu yang didelegasikan oleh peraturan lain di bidang

²¹Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cet . Kedua, FH Ull Press, Yogyakarta 2004, hal. 142.

²²Maria Farida Indrati Soeprapto, *Masalah-masalah yang terkait dengan Peraturan Perundang-undangan Indonesia setelah Amandemen UUD*, (Makalah) FH Ull, Yogyakarta, 2003, hal. 15.

²³Irawan Soejito, *Membuat Undang-Undang*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal. 123.

penyelenggaraan pemerintahan negara tidak diatur dalam undang-undang atau peraturan lain, demikian seterusnya²⁴.

Berdasarkan alasan-alasan praktis, seringkali tidak perlu seluruh materi diatur di dalam undang-undang dalam arti formil, tetapi hanyalah pokok-pokok dan materi itu, sedangkan peraturan-peraturan pelaksanaannya dapat diatur dalam peraturan pemerintah atau peraturan lain²⁵. Apakah yang dimaksud dengan materinya harus lengkap, menurut Irawan Soejito : menjelaskan sebagai berikut: Bahwa suatu undang-undang harus mengatur suatu materi itu adalah tergantung terutama pada sifat dan wujud undang-undang yang bersangkutan. Berbicara tentang substansi hukum yang perlu diatur dalam setiap undang-undang, tidak terlepas dari teori yang diciptakan oleh Roseau yang menyatakan bahwa suatu undang-undang hat-us dibentuk oleh pendapat kehendak umum, dimana hal ini adalah seluruh rakyat yang secara langsung mengambil bagian dalam pembentukan aturan masyarakat tanpa perantua wakil-wakil²⁶ Berkaitan dengan itu menurut A. Hamid Attamimi mengatakan ada 9 materi muatan dan perundangan yaitu :

1. Tegas-tegas diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR
2. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar
3. Mengatur kepentingan hak asasi manusia
4. Mengatur hak dan kewajiban warga negara
5. Mengatur pembagian kekuasaan negara
6. Mengatur organisasi pokok lembaga tertinggi/tinggi negara
7. Mengatur pembagian wialayah/daerah negara
8. Mengatur siapa warga negara dan cara memperolehnya warga Negara
9. Dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang²⁷:

Selanjutnya Bagir Manan, mengajukan 5 (lima) ukuran untuk menetapkan materi atau objek yang hares diatur dengan undang-undang, yaitu:²⁸

1. Materi yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, terdapat ketentuan yang menyatakan hal-hal tertentu diatur

²⁴Hamid Attamimi S.A, *Peranan Keputusan Presiders Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Program Pasca Sarjana Univ. Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 120.

²⁵Irawan Soejito, *Op.cit*, hal. 219.

²⁶Maria Farida Indrawati, *IlmuPerundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, U1, Jakarta, 1996, hal. 140.

²⁷Hamid Attamimi S.A., *Op.cit*, hal. 219.

²⁸*Ibid*.

dengan undang-undang. Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, ada 16 materi muatan yang secara tegas diperintahkan Undang-Undang Dasar 1945 untuk diatur dengan undang-undang. Pada saat ini setelah amandemen keempat, Undang-Undang dasar 1945 ada 36 materi muatan yang diperintahkan untuk diatur dengan undang-undang.

2. Materi yang oleh undang-undang terdahulu akan dibentuk dengan Undang-Undang Kehakiman terdapat ketentuan, susunan, kekuasaan Berta acara dari badan peradilan seperti tersebut dalam Pasal 10 ayat (1) diatur dalam Undang-undang tersendiri. Kemudian dibentuk undang-undang tentang Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Agama.
3. Undang-undang dibentuk dalam rangka mencabut atau menambah undang-undang yang sudah ada.
4. Undang-undang dibentuk karena menyangkut hal yang berkaitan dengan hak-hak- dasar atau hak asasi manusia. Jadi materi muatan undang-undang adalah hal-hal yang menyangkut hak asasi manusia.
5. Hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan atau kewajiban orang banyak.

E. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD bersama Gubernur pada daerah Propinsi dan pada Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota, sesuai dengan mekanisme yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan untuk dibahas bersama dan untuk mendapat persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah sebelum disahkan menjadi Peraturan Daerah.
2. Kerangka Dasar Peraturan Perundang-Undangan mencakup tiga dasar atau landasan, yaitu Landasan Filosofis, yaitu perundang-undangan dihasilkan, mempunyai landasan filosofis (*filisofische groundslog*) dan apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dan dikaji secara filosofis. maka undang-undang tersebut mempunyai alasan yang dapat dibenarkan. Kemudian Landasan *Sosiologis*; suatu perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische groundslog*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat., dan Landasan Yuridis; (*rechtground*) atau disebut juga

dengan landasan hukum adalah dasar yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya.

3. Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan-perundangundangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cet . Kedua, FH Ull Press, Yogyakarta 2004.
- _____, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, Cetakan 1, Indonesia Hill, Co, Jakarta, 1999.*
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum U11, Yogyakarta, 2001.
- Dahlan Thaib, *Tata Cara Mengaplikasikan Peraturan Perundang-undangan*, (Makalah) FH-Ulf. Yogyakarta, 2003.
- Hamid Attamimi S.A, *Peranan Keputusan Presiders Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Program Pasca Sarjana Univ. Indonesia, Jakarta, 1990.
- Irawan Soejito, *Membuat Undang-Undang*, Liberty, Yogyakarta, 1988.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Masalah-masalah yang terkait dengan Peraturan Perundang-undangan Indonesia setelah Amandemen UUD*, (Makalah) FH Ull, Yogyakarta, 2003.
- Maria Farida Indrawati, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, U1, Jakarta, 1996.
- Padmo Wahyono dalam Ronny Sautma Hotma Bako, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang RI*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.

Ramly Asshiddigie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Pusat Studi HTN FHUI, Jakarta, 2004.

Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1998.

Satjipto Rahardjo, *Peranan dan Kedudukan Asas-Asas Hukum dalam Kerangka Hukum Nasional*, (Makalah) FH, Universitas Indonesia, 2000.

Syaukani, Affan Gaffar dan M.Ryass Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar Kedasama dengan PUSKAP, Yogyakarta, 2002.