

ARTIKEL HUKUM

DASAR KONSTITUSIONAL PEMBENTUKAN PERTURAN DAERAH



BIRO HUKUM SEKRETARIAT DAERAH PROVINSI BENGKULU

TAHUN 2021

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas rahmat dan karunia-Nya kami berhasil menyusun Artikel tentang Dasar Konstitusional Pembentukan Peraturan Daerah dengan baik dan lancar.

Artikel ini disusun untuk mengetahui Dasar Konstitusional Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan dasar kewenangan konstitusional kepada Pemerintahan Daerah untuk menetapkan peraturan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan.

Kami mengucapkan terima kasih dan penghargaan sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dan berpartisipasi dalam penyelesaian Artikel tentang Dasar Konstitusional Pembentukan Peraturan Daerah.

Bengkulu,

Penulis



Miko Adiwibowo, S.H

DASAR KONSTITUSIONAL PEMBENTUKAN PERTURAN DAERAH

A. Pendahuluan

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat rumusan dasar Negara Indonesia yaitu Pancasila. Pancasila sebagai dasar, ideologi Negara sekaligus filosofi Negara yang dalam ilmu perundang-undangan disebut sebagai *staatsfundamentalnorm* atau cita hukum yang merupakan sumber segala hukum dalam Negara dan aturan dasar Negara (*staatsgrundgesetz*) yang merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Pancasila berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, maka hukum akan kehilangan maknanya. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai norma dasar merupakan hukum yang tertinggi serta paling fundamental sifatnya merupakan sumber legitimasi konstitusionalitas suatu Undang-Undang.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan inti dari pemikiran para pendiri Negara (*The Founding Father*). Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga merupakan hasil perjuangan dari para pendiri Negara dalam upaya memberikan landasan yang kokoh bagi Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat rumusan dasar Negara Republik Indonesia yaitu Pancasila. Pada saat pemerintah melaksanakan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

satu-satunya unsur dalam sistematika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tidak diubah adalah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat dasar filosofis dan dasar normatif yang mendasari seluruh Pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung *staatsidee* berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, tujuan (haluan) Negara serta dasar negara yang harus tetap dipertahankan.¹

Pokok-Pokok pemikiran yang terdapat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar itu mencakup empat pokok pikiran, yaitu:²

1. Bahwa Negara Indonesia adalah Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta mencakupi segala paham golongan dan paham perseorangan;
2. Bahwa Negara Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warganya;
3. Bahwa Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat yang juga disebut dalam sistem demokrasi; dan
4. Negara Indonesia disebut adalah Negara yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

¹ MPR RI, Panduan Pemsyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekjen MPR RI, 2008, hal 13

² Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hal.51

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) telah menuntukan bagaimana cara untuk dapat mewujudkan tujuan Negara tersebut. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi penanda bahwa hukum merupakan salah satu cara yang konstitusional Untuk mencapai tujuan tersebut. Artinya konstitusi telah mendudukan hukum sebagai Sarana untuk mewujudkan tujuan negara. Selanjutnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga memberikan amanat agar dalam mencapai tujuan tersebut harus senantiasa Dipandu oleh Pancasila. Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*) Bangsa Indonesia.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 juga telah menetapkan bahwa Negara Indonesia adalah negara yang demokratis. Karakteristik demokratis ini juga harus selalu dipertimbangkan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan sehingga produk hukum yang dihasilkan menjadi aturan hukum yang demokratis. Bertalian dengan hal tersebut terdapat model pembentukan hukum yang demokratis. Setidaknya untuk membentuk produk perundang-undangan yang demokratis Terdapat 3 (tiga) tahapan utama yang harus dilalui. Tahapan tersebut yaitu sosiologis, politis dan yuridis. Ketiga tahapan tersebut sebagai berikut.

1. Tahapan Sosiologis

Secara makro proses penyusunan suatu produk hukum (peraturan) dalam tahapan sosiologis berlangsung dalam masyarakat dan ditentukan oleh tersedianya, bahan-bahan di dalamnya. Dalam konteks sosiologis, faktor masyarakat merupakan tempat timbulnya

suatu kejadian, permasalahan atau tujuan sosial. Namun demikian, permasalahan baru akan menjadi permasalahan kebijaksanaan (policy problem) bila problem-problem itu dapat membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap problem-problem itu.³

2. Tahapan Politis

Tahapan ini berusaha mengidentifikasi problem dan kemudian merumuskan lebih lanjut. Di sini, seluruh ide atau gagasan yang berhasil diidentifikasi dalam proses sosiologis itu dipertajam lebih lanjut dalam wacana yang lebih kritis oleh kekuatan yang ada dalam masyarakat. Tahapan politis inilah yang sangat menentukan, apakah ide atau gagasan itu perlu dilanjutkan atau diubah untuk selanjutnya memasuki tahap yuridis. Konteks pemahaman politis ini sangat menentukan bagi lahirnya suatu peraturan, karena harus disadari bahwa peraturan hukum itu merupakan salah satu alat yang penting untuk menyalurkan dan mewujudkan tujuan-tujuan kebijaksanaan pemerintah.⁴

3. Tahapan Yuridis

Tahapan ini merupakan tahapan lanjutan dari tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang demokratis. Di mana setelah problem berhasil diidentifikasi melalui tahapan sosiologis, kemudian tahapan politis menyimpulkan tahapan tersebut layak diatur dalam aturan hukum, maka tahapan yuridis merupakan tahapan mempositifkan aturan hukum yang berisi pengaturan atau

³ Warassih, Esmi. 2011. *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro

⁴ Warassih, Esmi. 2011. *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro

kebijaksanaan pemerintah atau suatu masalah hukum yang dihadapi oleh masyarakat.

Ketiga tahapan pembentukan perundang-undangan di atas merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisah-lepaskan satu sama lain. Ketika pembentuk undang-undang menginginkan amanat konstitusi tercapai yakni peraturan perundang-undangan yang demokratis maka konsekuensi logisnya seluruh tahapan tersebut dilalui secara baik. Selain itu tahapan sosiologis memberikan pemahaman pula bahwa metode penelitian yang digunakan untuk mendapatkan problem-problem masyarakat sesuai dengan kenyataan yang ada menuntut agar penggunaan metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum nondoktrinal dengan pendekatan empiris atau pun sosiolegal, sehingga kedepannya perlu ada perkembangan penggunaan metode penelitian dalam menghasilkan suatu Peraturan perundang-undangan, Yang tidak lagi hanya berdasar pada penelitian hukum normatif karena penelitian hukum normatif tidak akan mampu menangkap problem hukum dalam perspektif kenyataan sehari-hari di masyarakat.

Pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini tunduk pada rezim hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu hal yang esensial dari keberadaan undang-undang tersebut adalah terdapatnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Keberadaan asas dalam Pasal 5 tersebut harus dicermati. Hal ini semata karena kedudukan asas sebagai jantung peraturan perundang-undangan. Salah satu asas yang penting adalah asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.

Asas tersebut mengandung pengertian bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus Dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut Dapat dibatalkan atau Batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat yang tidak berwenang. Dengan demikian, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus oleh otoritas pembentuk yang berwenang.

B. Pembahasan

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia sebagai pemerintahan nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

- (1) 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. **)

- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. **)
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. **)
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. **)
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)**
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam system

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip Negara kesatuan.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala Daerah. DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas peraturan daerah dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan Kepala Daerah dibantu oleh perangkat daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa “ Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa “ Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa “ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”.

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah dan DPRD. Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas asas kepastian hukum, asas kepentingan umum, asas tertib penyelenggara negara, asas proporsionalitas, asas keterbukaan, asas akuntabilitas, asas efektivitas, asas profesionalitas, dan asas efisiensi.

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri dari atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar ditentukan standar pelayanan minimal untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara daerah provinsi dengan kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut.

Bahwa daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria yang dibuat oleh pemerintah pusat.

Di samping urusan pemerintah absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhineka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah melimpahkan kepada Gubernur sebagai kepala pemerintahan Provinsi dan kepada Bupati/Wali Kota sebagai kepala pemerintahan Kabupaten/Kota.

Pasal 1 angka 25 Undang-Undang 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan "Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, penetapan dan pengundangan.

Fungsi Peraturan daerah, yaitu menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah serta instrumen penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan bagi pemerintah daerah untuk menetapkan Perda provinsi dan/atau kabupaten/kota didasarkan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dinyatakan pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Hal senada juga dinyatakan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 menyatakan Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di bentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan per setujuan bersama Bupati/Walikota.

C. Penutup

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan dasar kewenangan konstitusional kepada Pemerintahan Daerah untuk menetapkan peraturan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip Negara kesatuan.