

ARTIKEL HUKUM

POLITIK HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH



BIRO HUKUM DAN HAM

SEKRETARIAT DAERAH PROVINSI BENGKULU

2019

KATA PENGANTAR

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

Artikel tentang Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah disusun dalam rangka terwujudnya konsistensi peraturan perundang-undangan, serta menghindari adanya disharmonis peraturan perundang-undangan baik yang bersifat vertikal maupun horizontal dan diharapkan akan dihasilkannya suatu kebijakan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkeadilan, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, serta mempunyai daya laku yang efektif dalam masyarakat.

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

Bengkulu, 14 Oktober 2019

Penulis



Miko Adiwibowo, S.H

POLITIK HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

A. Pendahuluan

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *rech* dan *politiek*.¹ Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab *hukm* (kata jamaknya *ahkam*), yang berarti putusan, ketetapan, perintah, kekuasaan, hukuman dan lain-lain. Berkaitan dengan istilah ini, belum ada kesatuan pendapat di kalangan para teoretisi hukum tentang apa batasan dan arti hukum yang sebenarnya. Perbedaan pendapat terjadi karena sifatnya yang abstrak dan cakupannya yang luas serta perbedaan sudut pandang para ahli dalam memandang dan memahami apa yang disebut dengan hukum itu. Namun, sebagai pedoman, secara sederhana kita dapat mengatakan bahwa hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku yang berlaku dalam masyarakat.

Penjelasan etimologis di atas tentu tidak memuaskan karena masih begitu sederhana, sehingga dalam banyak hal dapat membingungkan dan merancukan pemahaman tentang apa itu politik hukum. Guna melengkapi uraian di atas penulis menyajikan definisi politik hukum yang dirumuskan ahli hukum yang selama ini cukup *concern* mengamati perkembangan disiplin ilmu ini. Menurut Mahfud MD politik hukum adalah "*legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik

¹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1999, hal. 19

dengan pembuatan hukum baru yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara”. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksud untuk mencapai tujuan Negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Bahwa berdasarkan beberapa pendapat hukum politik hukum adalah serangkaian konsep, asas, kebijakan dasar dan pernyataan kehendak penguasa negara yang mengandung politik pembentukan hukum, politik penentuan hukum dan politik penerapan serta penegakan hukum, menyangkut fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum untuk menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk, hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun serta untuk mencapai tujuan Negara.

Selanjutnya, dimana dapat kita melihat gambaran mengenai Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang sedang dijalankan oleh Pemerintahan Daerah?

² Mahfud MD, membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi, Jakarta, 2006, hal 16.

B. Pembahasan

Landasan konstitusional Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengamanatkan Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah selanjutnya disebut Peraturan Daerah sebagai salah satu sumber hukum dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan, hal ini merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dengan tujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat, ketentuan ini selanjutnya menjadi landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintahan Daerah.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi:

a. Asas kejelasan tujuan.

Adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.

Adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat pembentukan 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.

c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

Adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

d. Asas dapat dilaksanakan.

Adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

e. Asas kedayagunaan dan hasilgunaan.

Adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Asas kejelasan rumusan.

Adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Asas keterbukaan.

Adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas luasnya

untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bahwa proses pembentukan Peraturan Daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun secara umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum mampu memberikan pedoman yang lebih jelas terhadap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Pembangunan hukum Nasional akan membawa proses pembangunan hukum di daerah, sehingga pembangunan hukum yang dilakukan di daerah dapat memberikan penguatan terhadap hukum Nasional. Penguatan terhadap pembangunan hukum di daerah, politik hukum Nasional harus menempatkan pembangunan hukum di daerah sebagai salah satu prioritas dalam program reformasi hukum, konsekuensi logis otonomi daerah melalui landasan yuridis yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur mengenai **“Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam Program Pembentukan Perda”**. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan. Maka dari itu Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) merupakan potret politik hukum yang berisi rencana pembangunan peraturan perundang-undangan yang disusun oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda.³

Bahwa Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD, melalui perencanaan sebagai berikut:

- a) Penyusunan Propemperda;
 - 1) Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - 2) Rencana pembangunan daerah;
 - 3) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - 4) Aspirasi masyarakat daerah.
- b) Perencanaan, Penyusunan Raperda Kumulatif Terbuka
 - 1) Akibat Putusan Mahkamah Agung;
 - 2) APBD;
 - 3) penataan Kecamatan; dan
 - 4) penataan Desa.

³ Pasal 239 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

c) Perencanaan Penyusunan Raperda di Luar Propemperda.

- 1) mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain; dan
- 2) perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Bila dilihat dari beberapa hal yang berkaitan dengan pembenahan substansi hukum, maka dapat dikatakan bahwa Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah ini diarahkan pada permasalahan terjadinya tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan dan implementasi yang menghambat peraturan pelaksanaannya. Berdasarkan adanya permasalahan tersebut, maka Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah akan diarah pada terciptanya hukum yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif serta menjamin terciptanya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan tersebut adalah merupakan kegiatan yang dilakukan untuk melakukan peninjauan dan penataan peraturan perundang-undangan termasuk didalamnya melakukan kegiatan pengharmonisasian berbagai rancangan peraturan perundang-undangan dengan rancangan peraturan perundang-undangan yang lain maupun terhadap peraturan perundang-undangan yang telah ada, juga melakukan pengharmonisasi peraturan perundang-undangan yang sudah ada dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Hal ini dimaksudkan agar peraturan perundang-undangan yang

tumpang tindih, inkonsistensi, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (disharmonis) dapat ditinjau kembali untuk dilakukan perubahan atau revisi.

Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah ditujukan untuk menciptakan persamaan persepsi dari seluruh pelaku pembangunan khususnya di bidang hukum dalam menghadapi berbagai isu strategis dan global yang secara cepat perlu diantisipasi agar penegakan dan kepastian hukum tetap berjalan secara berkesinambungan yang diharapkan akan dihasilkan kebijakan/materi hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat serta mempunyai daya laku yang efektif dalam masyarakat dan dapat menjadi sarana untuk mewujudkan perubahan-perubahan di bidang sosial kemasyarakatan.

Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah merupakan salah satu unsur penting dalam rangka pembangunan hukum secara keseluruhan yang merupakan suatu proses yang dinamis, mengalami perubahan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat dan politik yang tidak terlepas dari keadaan saat ini yang berkaitan dengan kondisi obyektif yang terjadi. Adapun pokok-pokok politik Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah antara lain meliputi kegiatan:

- a. harmonisasi di bidang hukum (hukum tertulis dan hukum tidak tertulis/hukum adat) terutama pertentangan antara peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dengan peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah yang mempunyai implikasi menghambat pencapaian kesejahteraan rakyat;

- b. penyusunan naskah akademis rancangan Peraturan Daerah berdasarkan kebutuhan masyarakat;
- c. penyelenggaraan berbagai konsultasi publik terhadap hasil pengkajian dan penelitian sebagai bagian dari proses pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan rekomendasi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
- d. penyempurnaan dan perubahan dan pembaruan berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dan tidak sejalan dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan, serta yang masih berindikasi diskriminasi dan yang tidak memenuhi prinsip kesetaraan dan keadilan; dan
- e. penyusunan dan penetapan berbagai peraturan perundang-undangan berdasarkan asas hukum umum, taat prosedur serta sesuai dengan pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Program Pembentukan Peraturan Daerah merupakan instrumen perencanaan yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis serta menjadi acuan dalam proses perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan sekaligus sebagai bagian dari proses persiapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang memiliki peran sangat penting dalam pembangunan hukum secara keseluruhan, sehingga Program Pembentukan Peraturan Daerah dapat pula dikatakan sebagai gambaran Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang berisi rencana pembangunan peraturan perundang-undangan.

C. Penutup

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa “Perencanaan Penyusunan Perda dilakukan dalam Program Pembentukan Perda” melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang terarah melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah diharapkan dapat mengarahkan pembangunan hukum, mewujudkan konsistensi peraturan perundang-undangan, serta menghindari adanya disharmonis peraturan perundang-undangan baik yang bersifat vertikal maupun horizontal. Dengan disusunnya Program Pembentukan Peraturan Daerah diharapkan akan dihasilkannya suatu kebijakan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkeadilan, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, serta mempunyai daya laku yang efektif dalam masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hal. 19

Mahfud MD, *membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, 2006, hal 16.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).