

URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH RESPONSIF UNTUK MEWUJUDKAN KEPEREMINTAHAN DAERAH YANG BAIK

Munif Rochmawanto

Mahasiswa Fakultas Hukum Prodi Doktor Ilmu Hukum

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Email: munif.rochmawanto@gmail.com

Promotor: Dr. Slamet Suhartono, S.H.,M.H. Email: suhartonoslamet61@gmail.com

Co-Promotor I: Dr. Hufron, S.H.,M.H. Email: hufron@untag-sby.ac.id

Co-Promotor II: Dr. Syofyan Hadi, S.H.,M.H. Email: syofyan@untag-sby.ac.id

Abstrak

Urgensi pembentukan Peraturan Daerah responsif adalah untuk mewujudkan keadilan dan memberikan perlindungan hak asasi manusia melalui peran serta masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi. Melalui peran serta masyarakat itu diharapkan terbentuk Peraturan Daerah yang dapat mengakomodir semua kepentingan masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari persoalan di daerah yang dapat menghambat jalannya sebuah pemerintahan. Oleh karena itu dibentuknya sebuah Peraturan Daerah dimaksudkan untuk mengatasi masalah yang timbul di masyarakat dan mengisi kekosongan hukum serta untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

Keyword: Peraturan Daerah responsif, mengatasi masalah dan kebutuhan masyarakat.

A. Pendahuluan

Pembentukan Peraturan Daerah responsif didasarkan pemikiran bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Negara hukum yang demokratis wajib memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia dan memberikan keadilan melalui peran serta masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah. Sebagai produk hukum yang baik, Peraturan Daerah harus mencerminkan nilai-nilai keadilan bersama, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Peraturan Daerah merupakan produk hukum daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian substansi Peraturan Daerah harus dibuat sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat/daerah setempat.

Negara Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi. Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Bentuk kedaulatan rakyat diwujudkan dalam keterlibatan rakyat dalam pengambilan kebijakan dalam pemerintahan, yakni pembentukan Peraturan Daerah. Proses pembentukan Peraturan Daerah melibatkan peran serta masyarakat secara luas, dan memenuhi prinsip-prinsip *good governance*, yaitu transparansi, keterbukaan, partisipatif, dan responsif, serta berkeadilan. Hal ini dimaksudkan agar pemerintahan daerah yang baik dapat diwujudkan.

Jaminan pelaksanaan demokrasi yang sesungguhnya adalah hadirnya hukum yang dijadikan dasar pijakan pengembangan demokrasi. Seringkali dinyatakan bahwa

antara hukum, demokrasi dan Hak Asasi Manusia memiliki hubungan yang bersifat saling ketergantungan (interdependensi). Dalam perspektif Hak Asasi Manusia, menurut Marwati Riza pengakuan terhadap Hak Asasi Manusia membawa konsekuensi hukum terhadap perlindungan hak-hak rakyat terhadap tindakan pemerintahan. Hukum menjadi dasar pelaksanaan demokrasi, begitupun sebaliknya demokrasi menjadi alas utama bagi perwujudan dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia. Artinya tidak mungkin terbentuk pemerintahan yang demokratis tanpa adanya hukum dan tidak mungkin terwujud penghargaan Hak Asasi Manusia tanpa pemerintahan negara yang demokratis (Riza Marwati 2009).

Konsep prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal mengambil kebijakan di suatu negara merupakan salah satu alternatif atau solusi dalam upaya mensejahterakan masyarakat. Ada banyak pandangan dan teori tentang unsur-unsur, karakteristik, dan bahkan indikator dari *good governance* dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Menurut Bintoro Tjokroamidjojo, ada lima (5) unsur utama *good governance* yaitu:

1. Akuntabilitas; tanggung jawab dan tanggung gugat dari pengurusan *governance*, akuntabilitas politik, keuangan dan hukum;
2. Transparansi; perumusan kebijakan politik, tender dan lain-lain dilakukan secara transparan;
3. Keterbukaan; pemberian informasi, adanya *open free suggestion* dan *critic* (partisipasi) keterbukaan ekonomi dan politik;
4. Aturan hukum; jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat setiap kebijakan publik yang ditempuh juga dalam *social economic transaction conflict resolution* berdasarkan hukum yang bebas dan kinerjanya yang terhormat.
5. Dasar-dasar dan institusi hukum yang baik sebagai infrastruktur *good governance*;
6. Jaminan *fairness level playing field* (perlakuan adil).

Keberadaan Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang berbentuk Republik secara konstitusional termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut melandasi pelaksanaan pemerintahan di daerah pada azas desentralisasi. Asas inilah yang kemudian melandasi makna otonomi, dengan substansi penyelenggaraan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan. Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, termasuk kewenangan pembentukan Peraturan Daerah. Pasal 18 ayat (6) menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak mendapatkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk membentuk Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain. Peraturan Daerah sangat berperan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*).

Keberadaan Peraturan Daerah tidak dapat dilepaskan dengan otonomi daerah atau *local autonomy*, sebab Peraturan Daerah sebagai perangkat dan salah satu produk hukum daerah merupakan suatu *inherent* dengan sistem otonomi daerah. Dikatakan demikian karena esensi otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian (*zelpstandigheid*) dan bukan suatu bentuk kebebasan satuan pemerintah yang merdeka (*onafhandelijkheid*). Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian antara lain diberi nama Peraturan Daerah. Dengan demikian keberadaan Peraturan

Daerah menjadi suatu yang mutlak dalam mengatur urusan rumah tangga daerah (Astawa 2013).

Untuk mewujudkan kepemerintahan daerah yang baik, maka pembentukan Peraturan Daerah harus memenuhi prinsip *good governance* dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah hendaknya bersifat *meaningfull Participation*, dimana suara masyarakat harus didengar, dipertimbangkan, dan dijelaskan ketika aspirasinya tidak diterima. Fakta empiris menunjukkan masih banyak dijumpai partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah partisipasinya masih bersifat formalitas (*formal participation*), sehingga menimbulkan konflik ketika diimplementasikan dan tidak memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat.

B. Metode penelitian: dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif.

C. Pembahasan:

1. Urgensi secara Filosofis

Secara filosofis pembentukan Peraturan Daerah responsif adalah untuk mewujudkan keadilan dan memberikan perlindungan hak asasi manusia melalui peran serta masyarakat, mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan hukum yang berorientasi kepada kepentingan dan kebutuhan masyarakat, dan mewujudkan Perda yang responsif sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta mewujudkan *good governance*. Hal ini didasarkan pada prinsip negara hukum dan demokrasi.

Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Konsekuensi negara hukum adalah bahwa segala tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum dan memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Lebih lanjut, hukum itu sendiri harus mampu mencerminkan prinsip demokrasi. Salah satu parameter yang mudah untuk ditelusuri adalah apakah dalam kaitannya dengan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan telah dilandasi prinsip-prinsip demokrasi. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Derivasi dari pasal tersebut salah satunya merupakan konsekuensi logis dari adanya penerapan prinsip-prinsip demokrasi.

Peraturan Daerah merupakan bagian dari hukum, maka harus dapat memberikan rasa keadilan, kepastian, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Menurut Gustav Radbruch tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Keadilan harus mempunyai posisi yang pertama dan yang paling utama dari pada kepastian hukum dan kemanfaatan. Secara historis, pada awalnya menurut Gustav Radbruch tujuan kepastian hukum menempati peringkat yang paling atas diantara tujuan yang lain (Manullang E.fernando 2007).

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, Perda yang responsif sudah menjadi tuntutan dan keharusan dalam menyelenggaraan otonomi daerah. Untuk mewujudkan kepentingan daerah yang berdasarkan aspirasi masyarakat, pemerintahan daerah diberi tanggungjawab yang besar dalam hal pengaturan dibidang Peraturan Perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya. Kewenangan membuat peraturan daerah merupakan wujud yang nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah (Rosidin 2019).

2. Urgensi secara Teoritis

Salah satu asas penting dalam negara hukum adalah asas legalitas. Asas legalitas merupakan asas fundamental yang dipertahankan demi kepastian hukum. Tidak ada hukum tanpa adanya undang-undang yang mengatur terlebih dahulu. Setiap tindakan negara harus berdasarkan atas hukum yang telah diadakan terlebih dahulu, hukum tersebut harus ditaati oleh pemerintah atau aparturnya. Dengan adanya asas legalitas ini maka semua apa yang dilakukan oleh negara atau pemerintah sesuai tugas dan kewenangan harus berdasarkan atas peraturan perundang-undangan, maka apa yang dilakukan menjadi tidak sah dimata hukum. Asas legalitas juga bisa dipakai sebagai dasar untuk menguji tindakan aparatur negara (Oksidelfa Yanto 2020). Dengan demikian pembentukan Peraturan Daerah tanpa landasan hukum pada dasarnya merupakan tindakan melanggar hukum. Oleh sebab itu, suatu peraturan perundang-undangan yang lahir dari tindakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang melanggar hukum harus dinyatakan tidak sah atau bertentangan dengan hukum.

Setiap peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik (*good legislation*), sah menurut hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat diterima oleh masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang, sehingga harus didasarkan pada landasan peraturan perundang-undangan. Landasan pembentukan peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya memiliki 3 (tiga) landasan yakni landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis. Landasan filosofis, bahwa Peraturan Daerah harus mencerminkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan yuridis, bahwa Peraturan Daerah dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Landasan Sosiologis, bahwa Peraturan Daerah dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan ini sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Selain landasan tersebut, terdapat asas penting yang harus diperhatikan yaitu “asas dapat dilaksanakan” (*het beginsel van uitvoerbaarheid*) dan ”asas dapat dikenali” (*het beginsel van de kenbaarheid*) yang merupakan asas formil dan materiel dalam pembentukan peraturan perundang-undangan . Asas “dapat dilaksanakan” bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Sedangkan “asas dapat dikenali” bahwa Peraturan Daerah isinya harus digali dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat sesuai tradisi dan budaya masyarakat.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 6 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sedangkan Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang Undang

Nomor 23 Tahun 2014. Dengan demikian pembentukan Perda harus sesuai dengan kepentingan masyarakat sendiri.

3. Urgensi secara yuridis

Secara yuridis pembentukan Peraturan Daerah adalah untuk mengatasi permasalahan hukum dalam masyarakat dan mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Negara Republik Indonesia adalah Negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Negara hukum tentu memiliki konsekuensi yuridis yang harus dipertanggungjawabkan dalam praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sebagai negara hukum harus memenuhi dan mewujudkan semua prinsip-prinsip negara hukum. Diantara prinsip negara hukum adalah setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan menjamin terselenggaranya hak asasi manusia serta menjamin kebebasan menyampaikan pendapat.

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk republik sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan ini melandasi Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dirumuskan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan daerah dalam membentuk Perda ditegaskan dalam Pasal 236 ayat (2) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dirumuskan bahwa Peraturan Daerah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Ketentuan tersebut sebagai landasan kewenangan Pemerintahan Daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

4. Urgensi secara sosiologis

Secara sosiologis, Peraturan Daerah dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan. Pembentukan Peraturan Daerah yang berdasarkan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat paralel dengan pendapat Eugen Ehrlich, sebagai salah satu pemikir hukum dalam perspektif sosiologis, yang menyatakan bahwa hukum yang baik haruslah sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat (Raharjo 1984). Lebih lanjut Ehrlich menyatakan bahwa hukum positif baru akan memiliki daya berlaku yang efektif jika berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law*). Menurut pemikiran Ehrlich, mereka yang berperan sebagai pihak yang mengembangkan hukum harus mempunyai hubungan yang erat dengan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat bersangkutan (Shidarta 1995).

Hukum dibentuk oleh masyarakat dan dipergunakan untuk kepentingan mengatur tingkah laku manusia dalam masyarakat. Keberadaan hukum ada dalam masyarakat, dan di dalam masyarakat pasti ada hukum. Menurut Cicero mengatakan *Ubi societas ibi ius* .” artinya dimana ada masyarakat disitu ada hukum. Dengan demikian antara hukum dan masyarakat dua hal yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Pembentukan Peraturan Daerah merupakan bagian dari pada pembentukan hukum, maka hukum yang dibentuk haruslah responsif sesuai dengan apa yang dikehendaki dan dibutuhkan oleh masyarakat setempat.

Pada dasarnya hukum itu dibuat untuk manusia dan manusia selalu membutuhkan hukum dalam rangka untuk mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat. Menurut Satjipto Rahardjo dalam bukunya berjudul “Hukum Progresif; Sebuah Sintesa Hukum Indonesia” menuliskan bahwa “hukum adalah untuk manusia”, bukan sebaliknya. Berkaitan dengan hal tersebut, maka hukum tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar. Maka setiap kali ada masalah dengan hukum, hukumlah yang ditinjau dan diperbaiki serta bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan dalam skema hukum (Rahardjo 2009).

Kesimpulan

Urgensi pembentukan Peraturan Daerah responsif untuk mewujudkan pemerintahan daerah adalah untuk mewujudkan keadilan dan memberikan perlindungan hak asasi manusia melalui peran serta masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah. Mewujudkan Peraturan Daerah yang baik dengan berdasar pada asas legalitas, “asas dapat dilaksanakan” dan “asas dapat dikenali” yang merupakan asas formil dan materiel dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, serta dibentuk sesuai dengan kepentingan masyarakat. Dibentuknya sebuah Peraturan Daerah dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan masyarakat dalam berbagai aspek dan mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat serta untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Astawa, I. Gde Panca. 2013. *Problematika Hukum Otoda Di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Manullang E.fernando, M. 2007. *Menggapai Hukum Berkeadilan, Buku Kompas*. Jakarta: buku Kompas.
- Oksidelfa Yanto. 2020. *Negara Hukum: Kepastian, Keadilan Dan Kemanfaatan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. Bandung: Pustaka Reka Cipta.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Hukum Progresif; Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Raharjo, Satjipto. 1984. *Hukum Dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa.
- Riza Marwati. 2009. *Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia Di Luar Negeri*. Makasar: AS Publishing.
- Rosidin, Utang. 2019. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi (Dilengkapi UU Nomor 2 Tahun 2015 Sertan UU Nomor 8 Dan 9 Tahun 2015)*. Bandung: Pustaka Setia.
- Shidarta, Darji Darmodiharjo dan. 1995. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.