

BAB II

TINJAUAN UMUM PERATURAN DAERAH DAN LEGISPRUDENCE THEORY

A. DESENTRALISASI DAN KEWENANGAN PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH

Peraturan Daerah adalah sebagaimana didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.⁹

Keberadaan Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Disamping terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) Pasal 18 ayat (6), kewenangan pembuatan Perda juga terdapat dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk materi muatan Perda diatur dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

⁹ Indonesia, *Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 10 tahun 2004 , LN. No. 53 tahun 2001, TLN No. 4389, ps. 1 butir 7

"Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi"

Disamping pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda juga terdapat dalam Pasal 136 ayat (6) sampai dengan ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

- (1) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (2)** Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi..."

Dalam membuat suatu Perda ada batasan-batasan yang diberikan undang-undang terhadap Pemerintah Daerah, *batasan pertama* adalah soal kewenangan dan yang *kedua* adalah keberadaan Perda dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia. Batasan kewenangan mencakup dua hal, pertama adalah batasan kewenangan yang dimiliki oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sedangkan yang kedua batasan kewenangan yang dimiliki oleh daerah yaitu Kabupaten/ Propinsi.

Untuk yang pertama pengaturannya mengacu kepada Pasal 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada DPRD dan Pemerintah daerah untuk menjalankan kewenangan sebagai berikut:

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;

- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur 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 kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan 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 kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sedangkan batasan tentang kewenangan pemerintahan kabupaten dan atau kota sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- h. pelayanan pertanahan;
- i. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- j. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- k. pelayanan administrasi penanaman modal;
- l. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan

m. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya kedua batasan kewenangan setiap Perda yang dilahirkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota haruslah dikeluarkan oleh DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Daerah. Jika ada Perda yang lahir dengan tidak melibatkan salah satunya maka Perda tersebut dianggap batal demi hukum. Demikian pula soal kewenangan pemerintahan, Perda yang dihasilkan tidak boleh melanggar kewenangan Pasal 14 ayat (2). Batasan kewenangan ini juga mengacu kepada jenis kewenangan yang diberikan, apakah dengan kewenangan delegasi (*delegatie van wetgevingsbevoegheid*) atau kewenangan atribusi (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*). Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-undang Dasar) atau *Wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan.¹⁰

Sedangkan delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang

¹⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cet.5 (Jakarta: Kanisius, 2002) , hl 35.

dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik dinyatakan secara tegas atau tidak.¹¹

Batasan ke dua yang harus dipatuhi oleh suatu daerah adalah tentang hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan dalam aturan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar (UUD)
2. Undang-Undang/ Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah yang meliputi:
 - a. Peraturan Daerah Propinsi yang dibuat oleh DPRD Propinsi bersama gubernur.
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota.
 - c. Peraturan Desa/peraturan setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

¹¹ *Ibid*

Disamping memenuhi syarat dalam konteks desentralisasi Perda juga harus memenuhi azas pembentukan hukum yang baik yang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
3. Keseuaian antara jenis dan materi muatan
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan
6. Kejelasan rumusan
7. Keterbukaan

B. KERANGKA REGULASI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, Perda adalah peraturan perundang-undangan yang pembentukannya terikat oleh banyak pengaturan. Proses pembentukannya sampai dengan proses evaluasinya tersebar mulai dari undang-undang, keputusan menteri dalam negeri sampai dengan Tata Tertib DPRD masing-masing

Perda juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis Produk Hukum Daerah. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa jenis produk hukum daerah adalah sebagai berikut:

- a. Peraturan Daerah;
- b. Peraturan Kepala Daerah;
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah;
- d. Keputusan Kepala Daerah; dan
- e. Instruksi Kepala Daerah

Untuk proses pembentukannya Perda diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 31 tentang persiapan pembentukan Perda, kemudian dalam Pasal 40 sampai

dengan Pasal 43 tentang proses pembahasan Perda.

2. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu dalam Pasal 139 sampai dengan Pasal 142 yang mengatur soal partisipasi publik dalam pembuatan Perda, penyiapan Perda dan penyebarluasan rancangan Perda.

3. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

4. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah

5. Tata Tertib masing-masing DPRD.

1. Perencanaan Peraturan Daerah

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda harus dibuat melalui suatu tahap perencanaan yang disebut dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Pasal 15 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah.

Setelah lahirnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum ada suatu aturan yang mengatur tentang mekanisme penyusunan Prolegda. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah hanya mengatur bahwa Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan berdasarkan Prolegda.¹²

Aturan mengenai Prolegda, sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilakukan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 pada intinya mengatur pedoman penyusunan Prolegda Provinsi, Kabupaten/Kota dan Program Legislasi Desa atau nama lainnya. Prolegda Provinsi, Kabupaten/Kota atau Desa meliputi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Keputusan Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Rancangan Keputusan Bupati/Walikota atau Rancangan Peraturan Desa dan Rancangan Keputusan Kepala Desa. Prolegda sebagaimana dimaksud diatas disusun setiap tahun atau dengan kata lain Prolegda di susun untuk jangka pendek.

¹² Departemen Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah*, Permen Dalam Negeri No. 16, tahun 2006, ps 4.

Secara garis besar mekanisme penyusunan Prolegda sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 dan Pasal 5 Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut di atas sebagai berikut:

1. Pimpinan unit kerja menyiapkan Rencana Prolegda Provinsi/ Kabupaten/Kota setiap tahun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing unit kerja.
2. Pembahasan rencana Prolegda tersebut diatas dikoordinasikan oleh Biro Hukum Sekretariat Provinsi/ Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten/Kota.
3. Hasil Pembahasan Prolegda tersebut di atas diajukan oleh Biro Hukum Sekretariat Provinsi kepada Gubernur dan oleh Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Kota kepada Bupati/ Walikota.
4. Prolegda Provinsi ditetapkan oleh Gubernur dan Prolegda Kabupaten/ Kota ditetapkan oleh Bupati/ Walikota.

2. Penyiapan Peraturan Daerah

Prosedur penyiapan Perda diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Pasal 5 Permendagri tersebut menyatakan bahwa penyiapan di lingkungan pemerintah dilakukan oleh satuan kerja

perangka daerah (SKPD). Akan tetapi SKPD dapat mendelegasikannya kepada Biro Hukum atau ke bagian hukum.¹³ Selanjutnya mereka akan membentuk apa yang disebut dengan Tim antar Satuan Kerja Daerah. Ketua Tim antar Satuan Kerja harus melaporkan perkembangan kepada Sekretaris Daerah untuk memperoleh arahan.¹⁴

Sebuah rancangan Perda yang telah selesai dibahas harus mendapatkan paraf dari Kepala Biro Hukum dan Kepala Bagian Hukum serta pimpinan SKPD terkait sebagai tanda adanya koordinasi. Selanjutnya pimpinan SKPD mengajukan Rancangan Perda kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah dapat melakukan perubahan atau penyempurnaan terhadap rancangan Perda tersebut. Rancangan yang sudah final diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan pembahasan.

3. Pembahasan Peraturan Daerah

Pada dasarnya aturan tentang proses pembahasan Perda terdapat di dalam Tata Tertib DPRD masing-masing daerah. Akan tetapi secara umum hampir semua Tata Tertib DPRD di Indonesia mengacu kepada Peraturan

¹³ Departemen Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah*, Permen Dalam Negeri No. 16, tahun 2006, ps 5 ayat (2)

¹⁴ Departemen Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah*, Permen Dalam Negeri No. 16, tahun 2006Departemen Dalam Negeri, ps 7.

Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembuatan Tata Tertib DPRD. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Gubernur/Bupati/Walikota.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah biasanya dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan yang diuraikan sebagai berikut:

Pembicaraan tingkat *pertama*, meliputi penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah; penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/ Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan atau Perubahan Peraturan Daerah atas usul prakarsa DPRD.

Pembicaraan tingkat *kedua*, pada dasarnya merupakan tahapan pemberian tanggapan dari Kepala Daerah atau fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang disulkan. Apabila Rancangan Peraturan Daerah tersebut berasal dari Kepala Daerah maka tanggapan akan disampaikan oleh masing-masing fraksi. Begitupun sebaliknya apabila Rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD maka tanggapan disampaikan oleh Kepala Daerah. Pembicaraan tingkat dua ini juga masih dilaksanakan dalam sidang paripurna DPRD.

Pembicaraan tingkat *ketiga*, adalah proses

pembicaraan yang lebih intensif atas Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan. Pembahasan tidak lagi dilakukan dalam forum rapat paripurna akan tetapi di dalam forum rapat komisi, gabungan komisi atau panitia khusus. Penentuan jenis alat kelengkapan yang membahas Rancangan Peraturan Daerah tersebut biasanya ditentukan oleh Panitia Musyawarah (Panmus) dengan mempertimbangkan beberapa hal, misalnya saja lingkup permasalahan yang ada dalam Rancangan Peraturan Daerah, kesibukan alat kelengkapan dan sebagainya. Pada pembahasan tingkat tiga ini juga biasanya dilakukan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang merupakan momentum bagi masyarakat yang ingin terlibat dalam proses pembahasan peraturan daerah.

Pembicaraan tingkat keempat adalah tahap pengambilan keputusan dan pengesahan atas Rancangan Peraturan Daerah. Proses ini didahului dengan laporan hasil pembicaraan tingkat tiga dari ketua alat kelengkapan yang membahasnya. Kemudian setiap fraksi menyampaikan pendapat akhir mereka atas Rancangan Peraturan Daerah tersebut.¹⁵ Baru kemudian dilakukan pengambilan keputusan apakah Rancangan Peraturan Daerah

¹⁵ Sebelum dilakukan pembicaraan tingkat ke empat, biasanya masing-masing fraksi melakukan rapat internal fraksi untuk menentukan sikap mereka atas Rancangan Peraturan Daerah yang akan disahkan.

tersebut disetujui atau tidak oleh DPRD dan Kepala Daerah. Pembahasan tingkat keempat ini ditutup dengan penyampaian sambutan Kepala Daerah. Pada tahapan ini seorang anggota DPRD dapat menyatakan pendapat yang berbeda atas keputusan yang diambil dalam rapat paripurna yang disebut dengan *minderheits nota*. Akan tetapi hal ini sangat jarang terjadi di pembahasan Peraturan Daerah di Indonesia.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Kemudian Kepala Daerah harus membubuhkan tanda tangan selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.

Peraturan Daerah yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh pemerintah pusat dalam hal ini Departemen Keuangan. Perda yang bersifat mengatur setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah harus didaftarkan kepada Pemerintah

untuk Perda Provinsi dan kepada Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota.

4. Review Perda oleh Depdagri

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memberi kewenangan kepada Pemerintah untuk melakukan pengawasan atas Perda baik untuk tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kota.

Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu pertama, pengawasan yang dilakukan setelah Perda disahkan, kedua pengawasan yang dilakukan sebelum Perda disahkan. Bentuk pengawasan pertama disebut dengan pengawasan preventif, sedangkan bentuk kedua disebut pengawasan represif.

Tata cara pengawasan represif diatur dalam Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan. Tata cara yang diatur dalam dua peraturan tersebut sebagai berikut:

- Pemerintah Daerah menyerahkan Perda kepada Pemerintah paling lambat tujuh hari setelah ditetapkan;

- Pemerintah dapat membatalkan Perda apabila bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usul Menteri Dalam Negeri paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak ditetapkan. Perda dinyatakan berlaku, apabila dalam jangka waktu ini pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden;
- Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda paling lambat tujuh hari setelah keputusan pembatalan;
- DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda;
- Kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung apabila Propinsi/Kabupaten/Kota tidak menerima pembatalan Perda. Pengajuan keberatan ini harus berdasarkan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan;
- Apabila Mahkamah Agung mengabulkan keberatan, maka putusannya menyatakan Peraturan Presiden batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Sementara itu mekanisme pengawasan terhadap Perda yang mengatur tentang Retribusi dan Pajak Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang

Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selanjutnya, aturan tentang pengawasan Perda dalam undang-undang tersebut dijabarkan lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Walaupun pengaturan pada tingkat peraturan pemerintah dipisah, namun tata cara yang diatur untuk melakukan pengawasan atas Perda Retribusi Daerah atau Perda Pajak Daerah tetap sama.

Tata cara pengawasan untuk Perda yang terkait dengan Retribusi Daerah dan Pajak Daerah adalah sebagai berikut:

- Pemerintah daerah menyampaikan Perda tentang Pajak daerah atau Perda Retribusi daerah kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lambat 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan;
- Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan membatalkan Perda apabila bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

Tata cara pengawasan represif diatur dalam Pasal 185 sampai dengan Pasal 186 Udnang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengawasan ini dilakukan secara berjenjang untuk Rancangan Perda

(Ranperda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pengawasan terhadap Ranperda Kabupaten/Kota tentang APBD dilakukan oleh Gubernur. Sedangkan pengawasan Ranperda Propinsi tentang APBD dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Tata cara pengawasan atas Ranperda Propinsi tentang APBD adalah sebagai berikut:

- Pemerintah Daerah menyampaikan Ranperda Propinsi dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi;
- Menteri Dalam Negeri menyerahkan hasil evaluasi kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterima rancangan peraturan;
- Gubernur menetapkan Ranperda dan Rancangan Peraturan Gubernur apabila hasil evaluasi menyatakan sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- Gubernur dan DPRD melakukan penyempurnaan apabila hasil evaluasi menyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyempurnaan dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak hasil evaluasi diterima;

- Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Pergub dan menyatakan berlakuknya pagu APBD tahun sebelumnya, apabila Gubernur dan DPRD tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan Gubernur tetap menetapkan Ranperda tentang APBD dan Pergub tentang Penjabaran APBD.

Sedangkan tatacara pengawasan atas Ranperda Kabupaten/Kota tentang APBD adalah sebagai berikut:

- Pemerintah Daerah menyampaikan Ranperda Kabupaten/Kota dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD kepada Gubernur untuk dievaluasi;
- Gubernur menyerahkan hasil evaluasi kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterima rancangan peraturan;
- Bupati/Walikota menetapkan Ranperda dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota apabila hasil evaluasi menyatakan sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- Bupati/Walikota dan DPRD melakukan penyempurnaan apabila hasil evaluasi menyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyempurnaan

dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak hasil evaluasi diterima;

- Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota dan menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya, apabila Bupati/Walikota dan DPRD tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan Bupati/Walikota tetap menetapkan Ranperda tentang APBD dan Pergub tentang Penjabaran APBD;
- Gubernur menyampaikan hasil evaluasi Ranperda Kabupaten/Kota tentang APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.

5. Pembatalan Perda

Perda memiliki posisi yang unik karena meski kedudukannya berada di bawah Undang-Undang, namun Perda adalah produk Kepala Daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom. Pengakuan terhadap eksistensi Perda bukan hanya melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan, tapi juga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat

dibatalkan oleh Pemerintah. Secara tidak langsung, Pemerintah pulalah yang berhak dan memiliki otoritas dalam menafsirkan sifat pertentangan/perlawanan dimaksud meskipun tidak disebutkan secara eksplisit. Namun demikian, apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (MA) yang diatur dalam Pasal 142 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Di sisi lain, berdasarkan Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, keduanya memberi wewenang kepada MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Dengan merujuk Pasal 7 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berarti peraturan perundang-undangan yang dapat diuji oleh MA (salah satunya) adalah Perda. Hal ini makin diperkuat setelah MA mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil.

Jika diamati lebih lanjut, ketentuan mengenai pengujian peraturan perundang-undangan, khususnya Perda, di era otonomi daerah ternyata tidak konsisten

antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain. Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa kewenangan pembatalan (berarti termasuk juga pengujiannya) Perda hanya ada pada Presiden apabila Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di satu sisi, adanya kewenangan MA terkait pembatalan Perda (berdasarkan Pasal 145 ayat (6) UU Nomor 32 Tahun 2004) merupakan pengecualian dari ketentuan Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung dimana seharusnya MA berwenang melakukan uji materil terhadap segala peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Namun tidak sedikit kalangan memahaminya bahwa pengaturan di atas memang dua pintu yang dibuka untuk melakukan pengujian terhadap Perda, yaitu secara *executive review* dan *judicial review*. Ketentuan dalam Pasal 145 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memfasilitasi mekanisme *excutive review* berjalan, sedangkan kewenangan MA menguji Perda merupakan bentuk *judicial review* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 dan UU Nomor 5 Tahun 2004. Dengan kata lain, ketentuan dalam Undang-

undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri untuk *me-review* perda tidak berarti menutup peluang MA untuk *me-review* Perda, karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya memberikan kriteria untuk *executive review*.

Mekanisme *Judicial Review*

Definisi *judicial review* atau hak uji materil sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil, yaitu hak MA untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (dalam hal ini Perda) terhadap peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

Siapa saja yang berhak mengajukan hak uji materil (Perda)? Para pemohon dapat berasal dari kelompok masyarakat atau perorangan, sedangkan pihak termohon adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan (Perda). Permohonan sendiri dapat diajukan kepada MA dengan cara:

- a. langsung ke MA; atau
- b. melalui pengadilan negeri yang membawahi wilayah hukum tempat kedudukan pemohon.

Mengenai tenggat waktu penyampaian permohonan keberatan sesuai dengan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil adalah 180 hari sejak Perda ditetapkan.

Ada perbedaan untuk mekanisme selanjutnya, karena menyangkut pilihan pihak pemohon saat menyampaikan permohonan keberatan. Ketentuan dalam Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil menyatakan apabila permohonan keberatan diajukan langsung ke MA, panitera memeriksa kelengkapan berkas dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada pemohon atau kuasanya untuk segera melengkapi. Sedangkan termohon berkewajiban untuk menyerahkan dan mengirimkan jawabannya kepada panitera dalam waktu 14 hari sejak diterima salinan permohonan keberatan. Selanjutnya panitera menyampaikan kepada Ketua MA untuk menetapkan majelis hakim agung yang akan melakukan proses penilaian dan memutuskan permohonan para pihak setelah berkas permohonan dinyatakan lengkap oleh panitera.

Apabila para pihak menyampaikan keberatannya melalui pengadilan negeri, Pasal 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil menyebutkan bahwa setelah memeriksa kelengkapan berkas permohonan keberatan yang diajukan pemohon, panitera

pada pengadilan negeri bersangkutan segera mengirimkan permohonan dimaksud pada hari berikut setelah pendaftaran. Kemudian, setelah menerima dan mengecek kembali berkas permohonan yang dikirim panitera pada pengadilan negeri, panitera MA menyampaikan kepada Ketua MA berkas permohonan. Selanjutnya, Ketua MA menetapkan majelis hakim agung guna memulai proses pemeriksaan dalam persidangan.

Proses pemeriksaan permohonan hak uji materi diawali proses penetapan Majelis hakim agung yang akan memeriksa dan memutus permohonan oleh Ketua Muda Bidang Tata Usaha Negara atas nama Ketua MA sebagaimana ketentuan dalam Pasal 5 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil. Dilihat dari sifat putusan MA terhadap permohonan hak uji materiil, terdapat 2 (dua) kemungkinan putusan menurut Pasal 6 Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil yaitu:

- a. Dalam hal MA berpendapat bahwa permohonan keberatan itu beralasan, karena peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan undang-undang peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, MA mengabulkan permohonan keberatan pihak pemohon. Selanjutnya, MA dalam putusannya menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dimohonkan

keberatan tersebut tidak sah dan tidak berlaku untuk umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan untuk segera mencabutnya;

b. Dalam hal MA berpendapat bahwa permohonan keberatan itu tidak beralasan, MA menolak permohonan keberatan tersebut.

Putusan MA tersebut harus diberitahukan kepada para pihak (pemohon dan termohon) melalui penyampaian salinan putusan dengan surat tercatat. Dalam hal diajukan melalui pengadilan negeri setempat, penyerahan atau pengiriman salinan putusan MA disampaikan juga kepada pengadilan negeri yang mengirim berkas permohonan.

Menyangkut pelaksanaan putusan, secara administratif, panitera MA mencantumkan petikan putusan dalam Berita Negara dan dipublikasikan atas biaya negara. Terhadap Perda yang dimintakan pengujiannya, dalam kurun waktu waktu 90 hari setelah putusan MA tersebut dikirim kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut (dalam hal ini Perda), ternyata pejabat yang bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya, maka Perda tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum.

C. TINJAUAN UMUM LEGISPRUDENCE THEORY

Pembahasan soal *legisprudence* sebagai rasional teori untuk menilai kualitas legislasi beranjak dari refleksi atas organisasi politik yang ada pada negara hukum modern. Model dasar organisasi politik ini berawal dari teori kontrak sosial, yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes, John Lock dan Rousseau.¹⁶ Pemikiran Lock dan Rousseau terwariskan dalam dua tradisi kenegaraan yaitu liberal dan republikan. Teori ini pada dasarnya menyatakan bahwa rakyat mempercayai adanya kedaulatan untuk mengatur dirinya. Dalam tradisi Lock, negara berfungsi untuk melindungi hak-hak individu masyarakat. Oleh karena itulah dibuat aturan-aturan untuk membatasi negara agar tidak berbuat sewenang-wenang. Sedangkan dalam tradisi Rousseau, negara atau kedaulatan berfungsi untuk melestarikan keadaan asali manusia. Untuk itulah negara yang baik adalah yang mencerminkan kedaulatan rakyat, karena kehendak individu harus tunduk pada kehendak umum (*volonte generale*)¹⁷. Kedaulatan, dalam negara hukum modern menjelma dalam tiga kekuasaan yaitu, eksekutif, legislatif dan yudikatif. Legislasi

¹⁶ Luc J. Wintgens *op cit*

¹⁷ F.Budi Hardiman, *Filsafat Modern: Dari Machiavelli sampai Nietzsche*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hl.118

adalah suatu perwujudan dari sosial kontrak, dimana individu dalam negara menyerahkan kedaulatannya kepada lembaga legislatif. Dua tradisi pemikiran yaitu hukum alam dan positivisme menyatakan bahwa hukum harus dipatuhi, menurut teori hukum alam, hukum adalah pencerminan kehendak Tuhan. Sedangkan argumen dari positivisme hukum menyatakan bahwa hukum yang ditetapkan oleh otoritas yang sah sudah pasti sah dan harus ditaati.¹⁸

Paham ini menjadi dasar selama berabad-abad dalam membicarakan soal legislasi. Karena proses legislasi dianggap sebagai pengejawantahan "kedaulatan" maka isi dari produk hukum keluaran legislasi dianggap pasti benar, tidak mengenal batas waktu, harus ditaati dan proses pembahasannya terbatas pada ide-ide normative.¹⁹

Pengaruh pandangan di atas membuat teori hukum yang mengkaji soal legislasi sampai dengan tahun 1973 sangatlah sedikit, baru setelah tahun 1973 setelah Petter Noll menuliskannya dalam *Gezetsebungslahre* yang seolah menjadi batu pijakan bergulirnya wacana tentang legislasi.²⁰ Teori hukum yang semula hanya menjadi

¹⁸ Franz Magnis-Suseno, "75 tahun Jurgen Habermas" *Basis* (Desember, 2004): hl 3

¹⁹ Luc J. Witngens *et.al. Legisprudence: A New Theoretical Approach Of Legislation.* (Oregon: Hart Publishing, 2002), hl 4

²⁰ Ibid

monopoli dari yudisial mulai juga dikenal di arena legislasi. Teori ini terus dikembangkan oleh para ahli hukum terutama di daratan Scandinavia, salah satunya adalah dalam sebuah konferensi yang diselenggarakan oleh *Benelux-Scandinavian Symposium on Legal Theory* pada tahun 1998. Simposium ini adalah simposium ke empat setelah berturut-turut diselenggarakan di Antwerp tahun 1982, Uppsala Tahun 1985 dan Amsterdam pada tahun 1991. Keempat simposium tersebut pada dasarnya mencoba untuk mengupas garis penghubung antara teori hukum dan legislasi.²¹

Legisprudence adalah salah satu teori yang berkembang di bidang legislasi, teori berusaha untuk menyeimbangkan antara politik dengan hukum. Ilmu hukum dan ilmu politik selama ini seringkali dijadikan dua kutub yang berbeda, walaupun sebenarnya hukum sendiri berakar dari ilmu politik. Hukum memiliki metode sendiri untuk mengkajinya yang disebut dengan *legal dogmatics*. Hal ini membawa pada kondisi seolah-oleh proses pembentukan hukum seolah-olah terpisah dari proses politik. Memisahkan hukum dengan konteks politik justru berakibat buruk terhadap kualitas hukum itu sendiri, karena paradigma ini justru membuat pilihan-

²¹ Luc J. Wintgens, "Legisprudence as A New Theory of Legislation" *Ratio Juris* (Vol. 19 No. 1 March 2006), hl. 3

pilihan politik yang dilakukan dalam pembuatan hukum yang dilakukan oleh legislator menjadi tertutup.²²

Melihat legislasi semata-mata sebagai proses politik juga berbahaya, karena bila produk hukum hasil proses tersebut buruk maka akan selalu dapat berdalih bahwa memang demikianlah politik. Legisprudence melihat legislasi dari dua kaca mata ini, yaitu dari politik (yang berarti konteks dari hukum) dan dari kaca mata hukum (atau lebih dikenal dengan teknis hukum).

Di Indonesia, salah satu yang mempopulerkan pandangan ini adalah Hamid Attamimi, dalam disertasinya yang berjudul "*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*" mengutip pandangan dari Burkhart Krems menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi dua hal pokok, yaitu kegiatan pembentukan isi di satu pihak, dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan, metode pembentukan peraturan dan proses serta prosedur pembentukan peraturan di lain pihak.²³ Untuk itu dalam proses dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, hukum tatanegara dogmatik, ilmu pengetahuan

²²Ibid hl 1

²³ A.Hamid S. Attamimi, "*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelaita IV*", Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta 1990, hl 318-319

politik dan ilmu perencanaan memainkan peranan penting.²⁴

Memang A. Hamid S. Attamimi tidak melabel apa yang menjadi pandangan tersebut sebagai *legisprudence theory*, namun pandangan tersebut sangat sejalan dengan cara pandang *legisprudence* yang melihat proses legislasi tidak semata-mata dari kaca mata hukum atau kaca politik akan tetapi berupaya mengkaitkan antara hal-hal teoritik dan praktis baik dari sisi politik, hukum dan sosiologis.

Pandangan yang mencoba menilai kualitas legislasi dari sisi produk dan proses juga secara terpisah disampaikan oleh Laica Marzuki, HAS Natabaya dan Maria Farida Indarti.²⁵

1. Argumetasi Dasar Legisprudence Theory

Legisprudence theory melihat proses legislasi sebagai proses yang memiliki dimensi yang luas, ada dimensi teoritiknya akan tetapi juga mengandung dimensi praktis. Dengan demikian kualitas sebuah produk legislasi pun harus dinilai dari dua dimensi tersebut,

²⁴ *Ibid* hal 320

²⁵ Untuk lebih jelasnya dapat dibaca dalam "Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia :Jurnal Legislasi Indonesia Volume 4 No. 2 Juni 2007, Direktorat Jenderal Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.

teoritis dan praktis. Ada empat argumentasi yang mendasari cara pandang ini yaitu:

- a. Legislasi adalah keluaran dari aktivitas lembaga politik
- b. Keluaran dari legislasi adalah sebuah produk hukum
- c. Legislasi merupakan kegiatan untuk kristalisasi norma-norma
- d. Legislasi merupakan bentuk kebijakan publik

a. Legislasi Sebagai Aktivitas Lembaga Politik

Dalam Bab sebelumnya diuraikan tentang bagaimana proses pembuatan Perda di Indonesia. Perda dibahas oleh lembaga yang diberikan kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang dibawahnya yaitu DPRD dan Kepala Daerah. Lembaga perwakilan yaitu DPR (pada tingkat pusat) dan DPRD (pada tingkat daerah) yang telah dipilih melalui suatu proses Pemilihan Umum, sering menganggap dirinya adalah pemegang kedaulatan rakyat. Padahal konteks keberadaan DPR dan DPRD saat ini sangat jauh berbeda dengan konsep "kedaulatan rakyat" yang diusung oleh Rousseau. Sehingga apa yang menjadi keputusan DPR dan DPRD bukanlah bentuk dari "general will" dalam pandangan Rousseau.

Konsep "general will" Rousseau tidak lagi tepat disini seperti dikatakan Rousseau sebagai berikut

*"There is a frequently much difference between the will of all and the general will. The latter regards only the common interest; the former regards private interest, and is indeed but a sum of private wills"*²⁶

Dari pernyataan Rousseau di atas maka tidak dapat lagi mengatakan bahwa apa yang dihasilkan oleh DPRD melalui proses legislasi adalah sebuah "general will" tapi lebih tepat sebagai the "will of all". Konsep *general will* disini lebih tepat diletakan dalam apa yang disebut dengan Proklamasi dan Pembukaan Dasar 1945, karena disanalah bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya dan tujuan bersama dari negara.

Apa yang dihasilkan oleh DPRD melalui kewenangan legislasinya adalah kumpulan dari "keinginan-keinginan partai politik" karena partai politik pada hakekatnya memang lahir untuk memperjuangkan kepentingan tertentu yang tercermin lewat ideologi mereka. Jadi tidak bisa lagi dipandang bahwa lembaga pembentuk undang-undang dan peraturan adalah pemegang kedaulatan ideal seperti tergambar dalam kontrak sosial John Lock atau Rousseau. Walaupun anggota legislatif dipilih melalui pemilihan

²⁶ JJ Roussaeu dalam *The Social Contract or Principles of Political Right* sebagaimana dikutip oleh Kauko Pietila pada *Rationality of Legislation in a Sociological View*, hl 60

umum yang bebas dan demokratis, hal ini tidak menjamin mereka akan bertanggung jawab kepada rakyatnya.²⁷

Membahas kualitas legislasi yang merupakan aktivitas dari lembaga politik, mau tidak mau harus juga mempelajari dan membedah tentang aktor pemegang peran tersebut. Studi politik dalam proses legislasi membantu memahami sejauh mana rasionalitas dijadikan pijakan dalam membuat keputusan diantara berbagai pilihan politik.²⁸ Ini sejalan dengan pemikiran dari HAS Natabaya menyatakan bahwa menilai kualitas peraturan perundang-undangan harus dilihat dari hulu sampai hilir. Disamping itu karena peraturan perundang-undangan menurut HAS Natabaya adalah sebuah produk politik yang mengandung dua makna. Makna pertama adalah politik dalam arti kebijakan, yakni peraturan yang mengikat pembentukan peraturan perundang-undangan dan yang kedua politik dalam artian politik praktis.²⁹

²⁷ Syamsudin Haris dan Moch Nurhasim, *Bagaimana Partai-Partai Bekerja di DPRD,* Dalam Syamsuddin Haris *et. al. Partai dan Parlemen Lokal Era Transisi Demokrasi di Indonesia: Studi Kinerja Partai-partai di DPRD Kabupaten/Kota*. (Jakarta: Lippi Press, 2007), hl. 1

²⁸ Laica Marzuki dalam tulisanya yang bertajuk "Membangun Undang-undang Yang Ideal" yang ditulis dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 4 No.2 Juni 2007 menyatakan bahwa pembentukan undang-undang memang berada di ranah politik bahkan dinamika politik adalah suatu dasar dari setiap proses pembahasan undang-undang.

²⁹ HAS Natabaya. "Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (Suatu Pendekatan Input dan Output)", *Jurnal Legislasi Indonesia* (Volume 4 No. 2 Juni , 2007) hl 9

Supaya pembuatan peraturan perundang-undangan tidak terus terseret dalam pembicaraan soal politik, maka ada rasionalitas yang harus menjadi pijakan. Rasionalitas seperti apa yang harus menjadi pijakan dalam legislasi? Kaarlo Tuori membaginya dalam tiga bentuk rasionalitas yaitu *Object Rationality*, *Internal Rationality* dan *Normatif Rationality*.³⁰ *Object rationality* adalah memastikan bahwa legislasi mampu menjalankan fungsi sosialnya, misalnya dalam mencapai tujuan bersama dan menjadi media integrasi sosial. *Internal Rationality* menekankan kepada koherensi dan konsistensi pada sistem hukum, dan yang terakhir *normatif rationality* terkait dengan legitimasi dari legislasi tersebut.³¹

b. Keluaran Legislasi Sebagai Produk Hukum

Legislasi walaupun merupakan proses politik, namun produk atau keluaran dari proses tersebut adalah tetap sebuah produk hukum. Apa yang diemban oleh undang-undang dan perda sebagai buah dari proses legislasi, sama dengan apa yang diemban oleh hukum secara umum yaitu keadilan.

³⁰ Kaarlo Tuori, "Legislation Between Politic and Law" dalam " Luc J. Witngens *et.al. Legisprudence: A New Theoretical Approach Of Legislation*". (Oregon: Hart Publishing, 2002), hl. 105

³¹ *Ibid*

Bahkan beberapa pandangan menyatakan bahwa tujuan dari hukum adalah keadilan. Pertanyaannya kemudian, apakah legislasi dapat menjadi sarana untuk menghasilkan suatu hukum yang memuat "keadilan"? Kalau memang iya, keadilan menurut siapa?

Jika legislasi dilihat dengan logika relasional, sebagaimana dikatakan Al. Andang Binawan maka hukum mempunyai dua ciri relasional yaitu kompromis dan minimal. Ciri kompromis karena memang adanya berbagai keragaman pemahaman tentang keadilan di masyarakat. Karena perbedaan pemahaman tersebut, maka akan ada saling kompromi antara konsep keadilan yang satu dengan yang lain. Kompromi ini menurut Al. Andang Binawan bukan tanpa batas, karena hukum tidak berada pada *zero sum game*, batasannya adalah konstitusi dan hak asasi manusia.³²

Karena hukum bersifat kompromi maka keadilan yang dari masing-masing pihak adalah keadilan yang minimal, karena tidak mungkin satu konsep keadilan diterima sepenuhnya tanpa memperhatikan keadilan yang lain.

Sebagai sebuah produk hukum, Undang-Undang dan Perda, bukanlah suatu variabel bebas yang tidak memiliki keterkaitan-keterkaitan. Seperti yang

³² Al. Andang Binawan, "Merunut Logika Legislasi", *Jurnal Hukum Jentera* Edisi 10 (Oktober, 2006). hl. 3-22

diungkapkan oleh Kaarlo Taori dalam **"Legislation between Law and Politics"** sebagai berikut:

" By "legislation is meant not only certain politio legal practices, but also their end products, that is statutes by -laws and other kinds of explicit legal regulations"³³

Peraturan perundang-undangan tentu saja memiliki keterkaitan dengan sistem pemerintah dan sistem hukum yang berlaku. Sistem ini membatasi Perda dalam beberapa hal, misalnya soal materi yang boleh diatur didalamnya, juga soal bentuk formal yang harus diikuti. Soal materi muatan seperti diuraikan dalam Bab sebelumnya Perda harus tunduk pada pengaturan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan soal bentuk formal terikat pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kerangka rancangan peraturan perundang-undangan sebagaimana di atur dalam Bab I Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- Judul

³³ Touri, *opcit.* hl 101.

- Pembukaan, yang terdiri dari
 - a. Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
 - b. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangann
 - c. Konsiderans
 - d. Dasar Hukum
 - e. Diktum
- Batang Tubuh, yang terdiri dari;
 - a. Ketentuan Umum
 - b. Materi Pokok Yang Diatur
 - c. Ketentuan Pidana (Jika Diperlukan)
 - d. Ketentuan Peralihan (Jika Diperlukan)
 - e. Ketentuan Penutup
- Penutup
- Penjelasan (Jika Diperlukan)
- Lampiran (Jika Diperlukan)

Disamping itu Undang-Undang dan Perda juga harus berada dalam sistem hukum secara keseluruhan, yaitu dalam kontesk hierarki peraturan perundang-undangan maupun korelasi dengan produk hukum yang lain yang setingkat. Tujuannya, supaya tidak terjadi tumpang tindih atau juga adanya kekosongan pengaturan hukum.

c. Legislasi Sebagai Produk Sosial

Legislasi adalah merupakan suatu proses formal yang diakui negara untuk mempositifkan norma-norma yang ada di masyarakat. Oleh karena itulah maka metode legislasi harusnya berupa metoda deduktif, meski tidak boleh terlalu ketat, karena demi keadilan perlu ada ruang untuk induksi.

Lalu bagaimana norma-norma yang ada di dalam masyarakat mengkristal dan kemudian dapat dipositifkan? Inilah peran penting dari apa yang sering disebut oleh Habermas sebagai *deliberatif democracy*. Habermas menyatakan bahwa hukum yang *legitimate* adalah yang diterima oleh banyak pihak. Dalam arti yang demikian maka penting disini adanya suatu proses yang terus menerus untuk membicarakan norma tersebut di masyarakat (seperti konsep ruang publik Habermas). Tidak perlu melalui forum-forum formal seperti misalnya forum Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang ada di DPR, akan tetapi dengan konsep-konsep lain dengan konsep ruang publik lain seperti media massa dan juga yang berlangsung secara alami di masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut adalah teori ilmu pengetahuan yang digunakan oleh PSHK untuk membedah proses legislasi sebagai produk sosial:

"Produk legislasi yang *legitimate* bukanlah sekedar aktivitas otak atik ulang norma eksplisit. Namun terlebih lagi adalah undang-

undang yang peka, memahami dan menjawab perkembangan norma implisit di ruang hidup undang-undang tersebut. Legislasi yang tidak memahami dan menjawab norma implisit hanya akan menjadi "macan kertas", galak di naskah tapi tak ada gigi di lapangan"³⁴

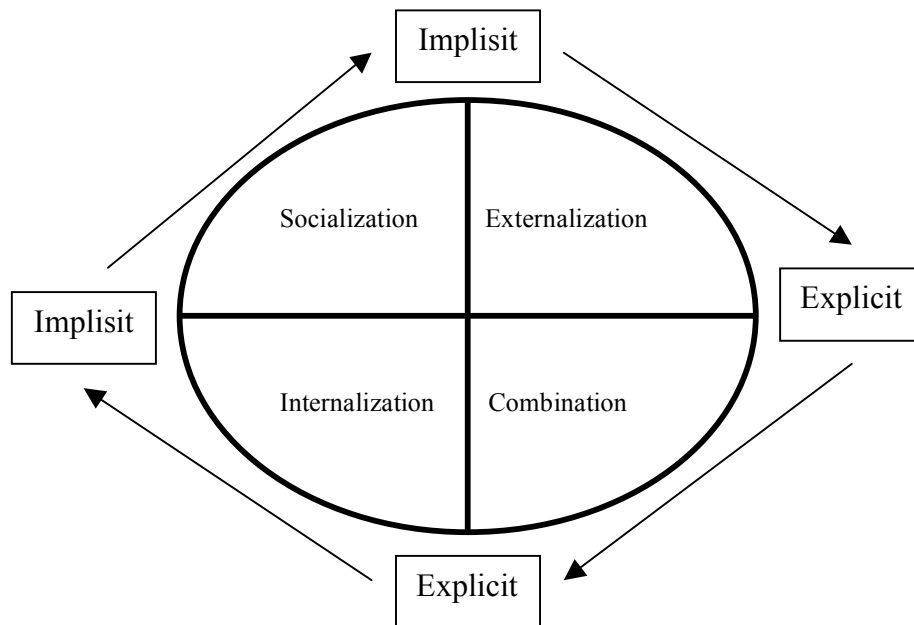
PSHK berpandangan bahwa legislasi yang dibutuhkan adalah yaang mampu menggerakkan masyarakat menuju kondisi baru yang lebih baik. Hal ini membutuhkan kombinasi antara pemahaman terhadap norma implisit, evaluasi atas norma eksplisit dan visi kemasyarakatan yang jauh ke depan.

Proses sintesis norma-norma baru terbagi dalam empat cara: (1) Sosialisasi (socialization): dari implisit ke implisit, (2) Eksternalisasi: dari implisit ke eksplisit, (3) Kombinasi: dari eksplisit ke eskplisit, (4) Internalisasi: dari eksplisit ke implisit; atau disingkat SEKI. Bila digambarkan maka proses tersebut menjadi:³⁵

³⁴ Aria Suyudi et al, *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*, (Jakarta: PSHK, 2007) hal. 134

³⁵ Ibid

Gb. 1. Proses SEKI (Sosialisasi, Eksternalisasi, Kombinasi, Internalisasi)



Bila diterapkan dalam kerangka proses legislasi:

- Sosialisasi adalah penyebaran dan pembentukan norma-norma sosial implisit melalui pengalaman-pengalaman langsung yang kongkret
- Eksternalisasi adalah mengartikulasi norma implisit melalui proses eskplorasi, dialog, refleksi
- Kombinasi adalah sistematisasi, penerapan visi, pemilihan alternatif
- Internalisasi adalah implementasi, *learning*, monitoring dan evaluasi.

Legislasi sebagai produk sosial ini menekankan adanya suatu legitimasi terhadap produk hukum

berdasarkan pada akseibilitas produk hukum tersebut di masyarakat. Positifisme hukum menegaskan bahwa hukum positif dengan sendirinya sah dan harus diikuti dan ditaati. Sedangkan teori hukum kodrat klasik menyatakan bahwa hukum yang secara moral tidak dapat dipertanggungjawabkan kehilangan daya ikat. Sedangkan *legisprudence theory* banyak mengacu pada teori diskursus Habermas yang menyatakan bahwa tugas teori diskursus menurut adalah merekonstruksi prosedur komunikasi politik supaya kemajemukan tidak menghancurkan keutuhan sosial dan "hanya undang-undang yuridis yang dapat menemukan persetujuan semua anggota komunitas legal di dalam sebuah proses penetapan hukum secara diskursif yang selanjutnya tersusun secara legal lah yang boleh menyatakan dirinya berlaku sah".³⁶

Pada kriteria ini salah satu elemen yang penting adalah partisipasi publik dalam pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Partisipasi yang dimaksudkan di sini bukanlah model partisipasi semu yang hanya sebagai legitimasi politik, akan tetapi lebih dari itu partisipasi yang memberikan suatu ruang

³⁶ Jurgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contribution to Discourse Theory of Law and Democracy*, Translated by William Rehg, (Massachusetts) MIT Press, 1996). Hal. 28-29

kepada masyarakat untuk mengontrol proses perumusan norma-norma tersebut. Dalam tangga partisipasi Arnstein digambarkan sebagai berikut:³⁷

Tabel 2
Skema Tangga Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Sumber Daya Publik

A. Kekuatan Masyarakat
<p style="text-align: center;">I. Kontrol Warga Negara (<i>citizen control</i>)</p> <p>Kontrol warga yang dimaksud adalah bukan kewenangan tanpa kontrol (<i>absolute power</i>). Pada tahap ini partisipasi sudah mencapai tahap akhir dimana publik memiliki wewenang untuk memutus, melaksanakan, dan mengawasi pengelolaan sumber daya publik.</p>
<p style="text-align: center;">II. Delegasi Kewenangan (<i>delegated power</i>)</p> <p>Dalam tahap ini masyarakat sudah memiliki kewenangan yang lebih besar dibanding penyelenggara negara. Contohnya adalah jumlah keanggotaan masyarakat yang lebih besar dalam Dewan Kota ataupun adanya hak veto bagi masyarakat dalam suatu Dewan Perencanaan. Tantangannya lagi-lagi adalah mewujudkan akuntabilitas dan menyediakan sumber daya yang memadai bagi kelompok dimaksud.</p>
<p style="text-align: center;">III. Kemitraan (<i>partnership</i>)</p> <p>Kekuatan dalam tahap ini sebetulnya sudah terbagi secara relatif seimbang antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan dan sudah ada komitmen di antara kedua belah pihak untuk membicarakan perencanaan dan pengambilan keputusan bersama-sama, misalnya melalui Komite Perencanaan, Dewan Kebijakan Bersama, dll.. Sayangnya dalam tahap ini inisiatif dan komitmen baru timbul setelah adanya desakan publik yang kuat untuk menjalankan proses yang partisipatif.</p> <p>Di tahap ini beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. keterwakilan dan akuntabilitas wakil kelompok; 2. kemampuan masyarakat untuk membekali kelompoknya dengan keahlian yang dibutuhkan seperti penasehat hukum, teknisi, dll.
B. Semu (<i>tokenism</i>)
<p style="text-align: center;">IV. Peredaman (<i>placation</i>)</p> <p>Dalam tahap ini masyarakat sudah mulai memiliki pengaruh terhadap kebijakan. Namun sayangnya sifatnya masih belum <i>genuine</i>. Keberhasilan partisipasi pada tahap ini masih ditentukan oleh besarnya dan solidnya kekuatan masyarakat untuk menyampaikan kepentingannya. Dalam tahap ini bentuk seperti keanggotaan masyarakat dalam Dewan Kota misalnya sudah dikenal. Namun sayangnya kadang-kadang jumlahnya tidak signifikan sehingga bila</p>

³⁷ Sherry Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, AIP Journal, July 1969.

terjadi voting dalam pengambilan keputusan mereka dapat kalah dengan mudah atau hanya sebagai penasehat, sedangkan pengambilan keputusan tetap berada di pihak pemegang kekuasaan.

V. Konsultasi

Dalam tahap ini sudah dilakukan konsultasi dan mendengar pendapat masyarakat terhadap kebijakan yang akan diambil sayangnya belum diikuti dengan jaminan bahwa pendapat masyarakat akan dipertimbangkan dalam kebijakan yang akan dibuat. Dalam tahap ini yang diperoleh oleh masyarakat adalah telah berpartisipasi dalam proses partisipasi dan yang diperoleh oleh pengambil kebijakan adalah telah memenuhi kewajibannya untuk mengikutsertakan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan.

VI. Informasi (*informing*)

Dalam tahap ini biasanya sudah mulai dilakukan pemberian informasi kepada masyarakat mengenai hak, tanggungjawab dan pilihan yang ada. Sayangnya sifatnya masih satu arah (hanya dari badan publik) dan belum diikuti dengan kesempatan untuk menegosiasikan pilihan. Pola ini juga biasanya digunakan dalam bentuk memberikan informasi yang tidak mendalam (sifatnya *superficial*), tidak ramah terhadap pertanyaan (*discouraging questions*) ataupun memberikan jawaban yang tidak benar terhadap suatu pertanyaan

C. Tidak Partisipatif (*Non Participation*)

VII. Terapi

Arnstein sebetulnya berpendapat bahwa terapi seharusnya terletak di deretan terbawah partisipasi publik dikarenakan sifatnya yang tidak jujur dan arogan. Contohnya adalah bila ada suatu kesalahan pejabat publik tertentu maka WN yang terkena dampak dianjurkan untuk menemui pihak yang bertanggungjawab terhadap pengelolaan pengaduan dan seolah-olah pengaduan tersebut akan ditindaklanjuti.

VIII. Manipulasi

Dalam bentuk ini biasanya partisipasi dimaksudkan untuk mendidik atau membangun dukungan publik dengan memberi kesan bahwa pengambil keputusan sudah partisipatif. Padahal keputusan tidak diambil berdasarkan masukan dari proses partisipasi. Dalam bentuk ini biasanya yang digunakan adalah pola pembinaan, humas (*public relation*), dll.

d. Legislasi Sebagai Kebijakan Publik

Legislasi juga harus dipandang sebagai sebuah kebijakan publik, karena memenuhi unsur-unsur sebagai kebijakan publik. Menurut Thomas R. Dye dalam bukunya

Understanding Public Policy mengatakan bahwa "Public policy is whatever governments choose to do or not to do".³⁸

Kemudian Herbert A. Simon membagi *public policy* menjadi 3 macam yaitu:

a. *Legislative Policy* (Kebijakan Legislatif)

Adalah landasan dan pegangan bagi pimpinan dalam melaksanakan tugasnya atau kebijakan yang mengandung ugeran-ugeran (norma-norma) yang harus diselenggarakan oleh pimpinan tersebut. Dan oleh karena itu maka kebijakan jenis ini banyak mengandung pemberian hak dan kewajiban, larangan-larangan dan keharusan (*ethical premisses*).

b. *Management Policy* (Kebijakan Managerial)

Kebijakan ini merupakan peraturan yang dibuat oleh pimpinan pusat atau pejabat teras. Contoh dari kebijakan jenis ini adalah Keputusan Menteri atau Keputusan Kepala LPND yang bertujuan untuk mengatur lingkungan mereka.

c. *Working Policy* (Kebijakan Kerja)

Kebijakan lain untuk operasional di lapangan untuk mencapai tujuan akhir dari kebijakan tersebut. Contoh dari kebijakan jenis ini adalah petunjuk pelaksanaan

³⁸ Soenarko. *Public Policy: Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa*. (Surabaya: Airlangga University Press, 2000). Hal 38

dan petunjuk teknis yang sering dikeluarkan oleh Departemen untuk membantu proses pelaksanaan peraturan.

Definisi dari Thomas Dye dan definisi dari Hebbert Simmon saling memperkuat pendapat bahwa legislasi adalah sebuah kebijakan publik. Legislasi atau proses pembuatan peraturan perundang-undangan adalah suatu proses untuk memutuskan apa-apa saja yang akan dilakukan oleh pemerintah. Di dalamnya berisi norma-norma tentang kewajiban, larangan ataupun kebolehan kepada para pelaku peran yang diatur. Hasil dari legislasi yaitu undang-undang dan peraturan daerah merupakan pegangan bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan yang sudah dirumuskan sebelumnya.

Kebijakan publik selalu dibuat dalam sebuah proses, ini dilakukan karena kebijakan publik mempunyai tujuan untuk mengatasi masalah yang ada di masyarakat. Sehingga perlu dipastikan bahwa kebijakan publik tersebut diambil dengan perencanaan yang baik, memperhitungkan berbagai aspek serta dimengerti oleh masyarakat.

Hal yang penting untuk diperhatikan dalam proses pembuatan kebijakan publik adalah masalah sumberdaya yang perlu disediakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Sehingga kebijakan yang diambil mampu

dilaksanakan baik itu oleh masyarakat maupun oleh pemerintah.

Pada dasarnya suatu proses pembuatan kebijakan publik perlu mencakupi:

1. Identifikasi masalah yang dilanjutkan dengan perancangan kebijakan untuk mengatasi masalah tersebut.
2. Peninjauan atas relevansi rancangan kebijakan dan apakah rancangan kebijakan tersebut mampu mengatasi masalah yang telah diidentifikasi
3. Jaminan bahwa ha-hak warga sipil, khususnya minoritas tidak dilanggar oleh kebijakan tersebut sekiranya diimplementasikan
4. Analisis biaya dan manfaat atas kebijakan yang diusulkan.³⁹

Legislasi yang berkualitas harus dapat menjawab berbagai kriteria yang dijabarkan di atas sehingga memenuhi syarat sebagai sebuah kebijakan publik.

2. Kategori Turunan Legisprudence Theory

Cara pandang dari *legisprudence theory* yang demikian, melahirkan beberapa isue yang menjadi kriteria untuk menentukan kualitas legislasi. Turunan

³⁹ . Rivandra Royono, "Harga Sebuah Peraturan Daerah". *Jurnal Hukum Jentera* Edisi 14 tahun IV (Oktober-Desember 2006). hl. 64

inilah yang kemudian menjadi suatu *pointers* yang digunakan untuk menilai kualitas legislasi. Memang tidak ada suatu metode penilaian tertentu yang dijabarkan lebih lanjut, misalnya saja apakah melalui metode kualitatif, kuantitatif atau metode lain. Skala penilaiannyapun tidak pernah diperkenalkan. Tapi paling tidak ada besaran-besaran yang perlu diketahui untuk menilai kualitas sebuah produk peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Legislative Methodology (atau *material substantive legistic*)

Menilai legislasi dari segi "*content*" atau substansinya. Svein Eng menyatakan bahwa tolok ukur baik atau buruknya sebuah substansi legislasi dapat dianalisis dengan empat kategori.⁴⁰

a. Kriteria Moral (*Moral Criteria*)

Menilai baik buruknya suatu produk legislasi dari kategori moral secara umum. Apakah secara moral produk tersebut dapat dipertanggungjawabkan. Batasan moral disini akan sangat tergantung kepada sistem nilai yang dianut oleh masyarakat. Bisa saja suatu kebijakan dianggap bertentangan dengan moral pada suatu negara atau pada suatu daerah, akan tetapi dianggap wajar pada

⁴⁰ Svein Eng. "Legislative Inflation and the Quality of Law" dalam " Luc J. Witngens *et.al. Legisprudence: A New Theoretical Approach Of Legislation*". (Oregon: Hart Publishing, 2002), hl. 69

negara lain atau daerah lain. Contoh untuk kasus ini adalah kebijakan soal aborsi yang di beberapa negara dianggap sebagai hal yang wajar dan boleh dilakukan dengan batasan-batasan tertentu, namun di beberapa negara lain seperti Indonesia aborsi hanya dapat dilakukan saat dianggap membahayakan kesehatan ibu.

b. Kriteria Politik (Political Criteria)

Political criteria adalah kategori untuk menilai substansi peraturan perundang-undangan secara politik. Artinya apakah produk legislasi secara politik dapat diterima dan apakah produk legislasi dilahirkan melalui proses politik yang *fair*, dan tidak merugikan pihak tertentu.

c. Kriteria Hukum (Legal Criteria)

Legal criteria mencoba menilai suatu produk legislasi dari aspek hukum, artinya apakah secara substansial produk hukum tersebut sudah benar. Artinya dia memenuhi kaedah hukum yang berlaku secara universal maupun sistem hukum yang berlaku di negara tersebut dan daerah tersebut. Seperti yang diungkapkan oleh Maria Farida Indrati bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan dengan pemahaman yang baik tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 Undang-

Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan, kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

d. Ketidakharmonisan dalam Praktek (*Practical Disharmonie*)

Practical disharmonie adalah sebuah situasi dimana beberapa produk hukum secara hukum tidak bertabrakan akan tetapi sebenarnya saling menegasikan tujuan dari pengaturan antar produk hukum tersebut. Misalnya saja pengenaan pajak pada minuman beralkohol berupaya untuk menurunkan konsumsi alkohol yang berakibat pada turunnya pendapatan dari pajak yang berasal dari konsumsi alkohol yang bisa jadi pada beberapa negara atau daerah adalah penyumbang terbesar bagi daerah atau negara mereka.⁴¹

⁴¹ Ibid hal 69

Tabel I : Kualitas Peraturan Dari segi Substansi

No	Kategori	Uraian
1	Apakah substansi Peraturan Daerah X sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat?	
2.	Apakah substansi Peraturan Daerah X dapat diterima secara politik?	
3	Apakah substansi Peraturan Daerah X sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sistem hukum yang berlaku?	
4	Apakah ada masalah teknis yang ditemui dalam penerapan peraturan daerah X	

2. Teknik Legislasi (*Legislative Technique*)

Menilai legislasi dari aspek formal sebuah produk legislasi, seperti soal struktur formal peraturan dan soal kelengkapan norma. Di Indonesia penerapan *legislative technique* diatur dalam lampiran Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tabel 2: Kualitas Peraturan Daerah dari Segi Teknis
Peraturan Perundang-undangan

No	Kategori Penilaian	Uraian
1	Apakah struktur Peraturan Daerah X sudah lengkap?	
2	Di bagian "Mengingat" apakah sudah mencantumkan peraturan yang terkait?	
3	Di dasar hukum "Menimbang" apakah sudah mencantumkan dasar argumentasi pembuatan Perda dengan benar?	
4	Apakah dibutuhkan aturan peralihan? Apakah sudah dicantumkan dalam Perda tersebut?	

3. Kalimat Perundang-undangan (*Legislative Drafting*)

Menilai kualitas legislasi dari aspek linguistik atau di Indonesia adalah tentang kalimat peraturan perundang-undangan. Bagaimana sebuah norma dituangkan dalam kalimat di dalam peraturan. Pengaturan tentang kalimat perundang-undangan juga diatur dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tabel 3: Kualitas Legislasi dari Segi Drafting

No	Kategori	Uraian
1	Apakah definisi yang ada pada ketentuan umum sudah benar?	
2	Apakah kalimat perundang-sundangan yang digunakan sudah benar? Apa yang perlu diperbaiki?	

4. Komunikasi Legislasi (*Legislative Communication*)

Menilai kualitas legislasi dari proses publikasi atau lebih jauh lagi adalah bagaimana proses mengkomunikasikan hal-hal normatif dalam teks-teks rancangan peraturan kepada masyarakat. Dalam konteks ini, bukan sekedar proses formal yang dilakukan oleh pemerintah atau DPR melalui sosialisasi tapi juga bagaimana masyarakat saling bertukar pandangan tentang norma yang sedang dibahas. Disinilah nilai partisipasi publik menjadi penting.

Tabel 4: Kualitas Legislasi dari Segi Komunikasi

No	Kategori	Uraian
1.	Berapa lama rentang waktu antara Perda sejak diusulkan	

	sampai proses pengesahan?	
2.	Apakah ada forum-forum publik yang digelar oleh DPRD atau Pemerintah Daerah?	
3	Apakah ada informasi yang disampaikan kepada masyarakat tentang substansi dan proses pembuatan Perda?	

5. Prosedur Legislasi (*Legislative Procedure*)

Adalah proses untuk mengelaborasi, mengundang dan mengimplementasikan peraturan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Untuk Indonesia ini mengacu kepada beberapa aturan diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Intinya, pembuatan peraturan perundang-undangan harus melalui tahapan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

Disamping proses di atas ada beberapa hal yang juga harus dipenuhi dalam proses pembuatan perundang-undangan walaupun tidak diatur secara tegas dalam

peraturan perundang-undangan yaitu adanya sebuah naskah akademik. Memang baik baik Undang-undang Nomor 10 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun ketentuan perundang-undangan lain tidak menyebutkan, namun keberadaan naskah akademik penting untuk mengetahui latar belakang pembuatan sebuah Perda dan juga mengetahui argumentasi atas pilihan-pilihan yang diambil dalam Perda tersebut.

Metode pembahasan suatu Perda juga berpengaruh terhadap Perda yang dihasilkan. Perda yang baik dihasilkan melalui suatu proses pembahasan yang berkualitas antara anggota DPRD dan Pemerintah Daerah yang diwakili oleh Kepala Daerah. Metode pembahasan yang digunakan juga bisa beraneka ragam, misalnya di DPR dilakukan melalui pembuatan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Atau dalam beberapa pembahasan undang-undang misalnya pembahasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilakukan melalui pembasan per pokok bahasan dengan melakukan persandingan antara Rancangan Undang-Undang dari Pemerintah dengan Rancangan Undang-Undang dari DPR.

Tabel 5 : Kualitas Legislasi dari segi Prosedur

No	Kategori	Uraian
1.	Apa saja tahapan yang dilalui dalam pembuatan Perda? Berapa jangka waktu dari masing-masing tahapan?	
2	Apakah pembuatan Perda didahului dengan pembuatan naskah akademik?	
3	Metode apa yang digunakan oleh DPRD untuk melakukan pembahasan Perda tersebut?	

6. Manajemen Legislasi (*The Management of Legislative*)

Melihat legislasi dari sudut management, bagaimana mempersiapkan sebuah produk legislasi, bagaimana menerapkannya dan bagaimana melakukan monitoring dan evaluasi terhadap produk legislasi tersebut. Evaluasi peraturan perundang-undangan adalah satu hal yang penting yang menurut Julius Cohen dapat dilakukan atas

" Legislastion may be eavluated in terms of: (1) wether its avowed purpose or purposes have been efficiently achieved; (2) whether it is consistent with other expression of overal legislatibe

policy; and (3) whether it is morally justifiable.”⁴²

Tabel 6: Kualitas Legislasi dari Segi Management of Legislative

No	Kategori	Uraian
1.	Apakah pembentukan Perda melalui suatu proses perencanaan?	
2.	Apakah pembentukan Perda mempertimbangkan sumber daya yang dimiliki oleh daerah untuk mengimplementasikannya?	
3.	Apakah dilakukan monitoring dan evaluasi terhadap Perda, bagaimana melakukannya? Dan siapa yang melakukannya?	

⁴² Julius Cohen. *Legiprudence: Problem and Agenda*, Hofstra Law Review (Summer, 1983). hl.7