
Pembentukan peraturan daerah yang responsif dalam mendukung pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*)

Hendrik Farizal, Ishviati J. Koenti¹

Abstract: *The birth of a Regional Regulation (Perda) must contain a regulation that can be adhered to by the community, and to support this it is very necessary to understand the desires and social conditions of the community so that it can be applied over a long period of time. Therefore, philosophical considerations must be clear where the community will be taken. To achieve responsive regional regulations in supporting the implementation of good governance, the purpose of this study is to find out the principles of the formation of responsive regulations and their implementation in order to support good governance practices. This type of research is empirical juridical. Empirical juridical is a way of legal research with primary data or field data. The empirical juridical approach in this study is to analyze the problem carried out by combining legal materials with primary data obtained in the field, namely the implementation of the formation of regional regulations in Sleman Regency. The formation of law in the Sleman Regency House of Representatives during 2014-2019 has not yet fully used the principles of establishing a good and responsive regional regulation, its formation has not fully used an academic text, so the responsive principle has not been seen. Some of the regional regulations discussed are still originating from regional governments which are generally repressive. Regional regulations originating from DPRD initiatives tend to be responsive because they are aspirational and tend to respond House of Representatives to community needs and the process of making them is participatory, and in terms of interpretation, the legal product provides little opportunity for the government to make its own interpretations through various implementing regulations.*

Keywords: *Formation of Regional Regulations, Responsive, Good Governance*

PENDAHULUAN

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan, Pasal 39 disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Dalam pasal ini mengisyaratkan bahwa DPRD memiliki peran penting dalam perancangan Peraturan

¹ Magister Ilmu Hukum Universitas Janabadra

daerah. Program Legislasi Daerah (Prolegda) sebagaimana dimaksud sebelumnya disusun bersama-sama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun,

Prolegda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana dan sistematis sesuai skala prioritas yang ditetapkan. Peraturan daerah (Perda) merupakan instrument dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah serta fasilitas pendukungnya. Namun, dalam perkembangan praktik good governance, persoalan demi persoalan muncul berkenaan dengan penetapan dan pelaksanaan Perda ini, sampai kemudian Pemerintah (Pusat) kewalahan untuk melaksanakan pengawasan sampai pembatalannya.

Perda adalah produk daerah yang unik, karena dihasilkan dari sebuah proses yang didominasi kepentingan politik lokal. Sejak otonomi daerah bergulir, muncul ribuan Perda pajak dan retribusi daerah yang memberatkan investor. Perda ini dianggap menimbulkan masalah ekonomi biaya tinggi yang berdampak bagi pertumbuhan ekonomi, baik lokal maupun nasional. Sehingga banyak Pemerintah Daerah yang memanfaatkan peluang meningkatkan PAD melalui Perda.

Lahirnya sebuah Peraturan Daerah (Perda) harus mengandung sebuah regulasi yang dapat ditaati oleh masyarakatnya, dan untuk menunjang ini maka sangat perlu memahami keinginan dan kondisi sosial masyarakatnya sehingga dapat diterapkan dalam jangka waktu yang lama. Oleh karena itu pertimbangan filosofisnya harus jelas kemana masyarakat akan dibawa. Untuk mencapai Peraturan Daerah yang responsif dalam mendukung pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*), selayaknya para perancang memperhatikan asas-asas pembentukan Perda sebagai kerangka acuan seperti kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan dan lain sebagainya.

Pemilihan judul penelitian oleh penulis didasarkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Sleman telah melakukan fungsi legislasi dengan transparan dan akuntabel dengan di muatnya Perda yang telah ditetapkan melalui

media massa khususnya surat kabar kepada publik khususnya menyangkut Peraturan Daerah yang memihak kepentingan publik dalam menunjang pemerintahan yang baik.

METODE

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian maka jenis penelitian ini adalah yuridis empiris. Yuridis empiris merupakan cara penelitian hukum yang menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan. Meneliti efektivitas suatu Undang-Undang dan penelitian yang ingin mencari hubungan (korelasi) antara berbagai gejala atau variabel sebagai alat pengumpul datanya terdiri dari studi dokumen, pengamatan (*observasi*), dan wawancara (*interview*).²

Menurut Abdulkadir Muhammad penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang, atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.³

Penelitian ini menggunakan data primer yaitu dengan melakukan wawancara dan observasi di DPRD Kabupaten Sleman Adapun data sekunder yang digunakan adalah bahan hukum primer Antara lain Undang Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan

Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang Undang No. 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

² Sulistyowati Irianto dan Shidarta, 2009, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm 77

³ Abdulkadir Muhammad, 2008, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal 104

Tinjauan Pustaka

Pemerintahan Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan NKRI

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, mengatakan Pemerintah Daerah berhak menentukan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menempatkan kepala daerah sekaligus sebagai pimpinan daerah otonom dan perpanjangan Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Pemerintah Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah dan dibantu Wakil Kepala Daerah dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut dan UU No. 12 Tahun 2011, Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan tingkat daerah, dibentuk oleh lembaga pemerintah di tingkat daerah dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah. Peraturan lainnya berupa Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Perkada, PB KDH dan Keputusan Kepala Daerah.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, mengatakan Pemerintah Daerah berhak menentukan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menempatkan kepala daerah sekaligus sebagai pimpinan daerah otonom dan perpanjangan Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Pemerintah atau *Government* dalam bahasa indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, Negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter pemerintah adalah satuan anggota yang paling

umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.⁴

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai⁵ : (1) *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam system pemerintah daerah di Indoneisa adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara; (2) *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat.

Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.⁶

Pembentukan Perda yang Responsif

Lahirnya Hukum Responsif dilatarbelakangi dengan munculnya masalah-masalah sosial seperti protes massal, kemiskinan, kejahatan, pencemaran lingkungan, Selama ini, hukum hanya dipahami sebagai aturan-aturan yang bersifat kaku dan

⁴ Inu Kencana Syafie, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010 hal. 11.

⁵ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2007hlm 77.

⁶ La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, hal. 136

terlalu menekankan pada aspek legal system tanpa melihat kaitan antara ilmu hukum tersebut dengan persoalan-persoalan lain seperti dalam hal masalah-masalah sosial. Hukum identik dengan ketertiban sebagai cermin pengaturan dari penguasa, di sisi lain ada juga pemahaman mengenai hukum yang menekankan aspek legitimasi dari peraturan-peraturan itu sendiri. Padahal semestinya teori hukum hendaknya tidak menutup diri terhadap factor-faktor social yang mempengaruhi perkembangan masyarakat.⁷

Memahami kenyataan itu, mereka kemudian mencoba memasukkan unsur-unsur dan pengaruh ilmu sosial ke dalam ilmu hukum dengan menggunakan strategi ilmu sosial. Ada perspektif ilmu sosial yang harus diperhatikan untuk bekerjanya hukum secara keseluruhan sehingga hukum tidak hanya mengandung unsur pemaksaan dan penindasan. Pendekatan ilmu sosial memperlakukan pengalaman hukum sebagai sesuatu yang berubah-ubah dan kontekstual.

Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai di luar hukum. Dalam hukum responsif, tatanan hukum dinegosiasikan, bukan dimenangkan melalui subordinasi. Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Dalam model hukum responsif ini, mereka menyatakan ketidaksetujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak fleksibel.⁸

Kewenangan pembentukan Perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah. Perda merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.⁹

⁷ Philippe Nonet dan Philip Selznick. 2003, *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Transisi*. Penerjemah Rafael Edy Bosco, Ford Foundation-HuMa, Jakarta, hal 178.

⁸ *Ibid.*

⁹ Reny Rawasita, *Loc.cit*, et.al, hal. 66.

Dari sudut pandang pemberdayaan politik, tujuan desentralisasi dapat dilihat dari dua sisi, yaitu pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Tujuan desentralisasi dari sisi pemerintahan daerah adalah untuk mewujudkan *political equality, local accountability dan local responsiveness*. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah pusat adalah untuk mewujudkan *political education, provide trainin in political leadership dan create political stability*.¹⁰

Untuk mencapai Peraturan Daerah yang responsif dalam mendukung *good governance*, selayaknya para perancang memperhatikan asas-asas pembentukan Perda sebagai kerangka acuan seperti kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan dan lain sebagainya.

Perda merupakan hasil kerja bersama antara DPRD dengan Gubernur / Bupati/Walikota, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, yaitu Unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah. Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.¹¹

Menurut Mahfud MD adalah bagaimana hukum akan atau seharusnya dibuat dan ditentukan arahnya dalam kondisi politik nasional serta bagaimana hokum difungsikan.¹² Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan proses politik yang sangat penting artinya dan mempunyai pengaruh yang luas, karena itu

¹⁰ Syarif Hidayat, *Loc.cit*, , hal 89.

¹¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum U11, Yogyakarta ,2001, hal.77

¹² Moh. Mahfud, MD., *Politik Hukum di Indonesia*, cet. ke-1, LP3ES, Jakarta, 1998, ham.9.

(undang-undang) akan memberi bentuk dan mengatur atau mengendalikan masyarakat. Undang-undang oleh penguasa digunakan untuk mencapai dan mewujudkan tujuan-tujuan sesuai dengan yang dicitia-citakan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa undang-undang mempunyai dua fungsi, yaitu: (1) Fungsi untuk mengekspresikan nilai, dan; (2) Fungsi instrumental.

Hukum merupakan subsistem dalam sistem kemasyarakatan, masing-masing melaksanakan fungsi tertentu untuk menggerakkan sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Secara garis besar hukum berfungsi untuk melakukan *social control*, *dispute settlement* dan *social engeneering* atau *inovation*, sedangkan fungsi politik meliputi pemeliharaan sistem dan adaptasi (*socialization dan recruitment*), konversi (*rule making, rule aplication, rule adjudication, interest articulation dan aggregation*) dan fungsi kapabilitas (*regulatif extractif, distributif dan responsif*).¹³

Sistem hukum memikul tanggung jawab utama untuk menjamin dihormatinya hak dan dipenuhinya kewajiban yang timbul karena hak yang bersangkutan. Sasaran utama sistem politik ialah memuaskan kepentingan kolektif dan perorangan.

Upaya merefleksikan hubungan negara, hukum dan masyarakat, menjadi perhatian penting agar tercipta harmonisasi yang efektif dan konsolidatif. Pergulatan hukum pada areal empiris menemukan titik terang yang menarik perhatian dengan munculnya tipelogi hukum baru yang dinamakan hukum otonom. Hukum otonom atau istilah phillipe Nonet *regime of otonomous law* menjadi kekuatan hukum baru untuk mendegradasi hukum represif.¹⁴ Karakter khas hukum otonom menurutnya, adalah sebagai berikut : Hukum terpisah dari politik. sistem ini menghendaki adanya pemisahan kekuasaan secara tegas dan mengiring terwujudnya kemandirian kekuasaan peradilan. Tertib hukum mendukung model peraturan *model of rules*. Fokus pada peraturan membantu menerapkan ukuran bagi akuntabilitas para pejabat;

¹³ Ibid.

¹⁴ Hukum otonom merupakan sistem hukum (rule of law) , yang tidak hanya sekedar eksistensi hukum tetapi mengandung makna sebagai sebuah aspirasi hukum dan politik. karakter utama dari sistem ini adalah terbtuknya instrumeen-instrumen kelembagaan hukum secara khusus, mandiri dan independen yang secara proporsional melembagakan hukum sebagai supremasi., lihat Philippe Nonet dan Philip selznick, Hukum,..., hal. 60

pada waktu yang sama ia membatasi kreativitas institusi-institusi hukum maupun resiko campur tangan lembaga-lembaga hukum itu dalam wilayah politik.

Karakteristik hukum otonom yang mencirikan model *rule of law* adalah terciptanya pola kemandirian antara dimensi hukum dan politik¹⁸. Kedua bidang yang sangat dominan dalam negara tersebut harus dipisahkan secara fungsional. Tradisi hukum secara murni dan penegakkan hukum positif harus terbebas dari kontroversi maupun intervensi politik. Mekanisme tersebut diekspektasikan agar otoritas untuk menafsirkan hukum terlindungi dari kontrol kekuasaan dan arus kepentingan politik. Pada kenyataannya proses tersebut mencapai titik batas penerimaan, dan bergeser pada ranah kompromi.

Berikut ini ada beberapa karakter khas dari hukum responsif, ¹⁵ yakni : (1) Berkarakter terbuka dan adaptif. Corak ini menunjukkan suatu kapasitas beradaptasi yang bertanggung jawab, dan dengan demikian adaptasi yang selektif dan tidak serampangan; (2) Secara institusional memiliki arah untuk mempertahankan secara kuat hal - hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan, keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya; (3) Lembaga responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi diri. Secara umum hukum responsif tidak menitik beratkan pada adanya fanatisme lembaga, kekuasaan dan golongan tertentu, meskipun dalam sistem hukumnya tetap memerlukan legitimasi sebagaimana tipe hukum lainnya.¹⁶

Good Governance

Good governance merupakan suatu kesepakatan menyangkut pengaturan negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani dan sektor swasta dimana kesepakatan tersebut mencakup pembentukan selunih mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat

¹⁵ *Ibid*, hal. 87

¹⁶ Bernard L. Tanya, dkk, *Teori hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, CV. KITA, Surabaya, 2006, hal. 170

mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka.¹⁷

Disisi lain istilah *Good governance* merupakan sesuatu yang sulit didefinisikan karena didalamnya terkandung makna etis. Dalam artian bahwa sesuatu yang dipandang baik dalam suatu masyarakat, namun bagi masyarakat lainnya belum tentu mendapat penilaian yang sama. Berbagai definisi *Good governance* lainnya adalah sebagai berikut: "*Good Governance*" sering di artikan sebagai "kepemerintahan yang baik". Adapula yang mengartikannya sebagai "tata pemerintahan yang baik" dan ada pula yang mengartikannya sebagai "sistem pemerintahan yang baik".¹⁸ Selanjutnya dijelaskan pula bahwa istilah "*governance*" sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan publik *good and services*. Sedangkan arti "*good*" dalam "*good governance*" mengandung dua pengertian, pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan, berkelanjutan dan keadilan sosial; kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Praktek terbaiknya di sebut "*good governance*" atau pemerintahan yang baik. Sehingga dengan demikian "*good governance*" didefinisikan sebagai "penyelenggaraan pemerintah yang solid dan bertanggung jawab, serta efektif dan efisien dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat".

Menurut Riswanda Imawan "*good governance*" diartikan sebagai cara kekuasaan negara digunakan dalam mengatur sumber-sumber ekonomi dan sosial bagi pembangunan masyarakat (*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*).¹⁹ Menurut Sedarmayati *good*

¹⁷ AAGN. Ari Dwipayana *Membangun Good Governance*. Raja Grafindo Pustaka, Jakarta, 2003. hal. 45

¹⁸ *Ibid*, hal. 47

¹⁹ Riswanda Imawan, Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan Good Governance, dalam Syamsudin Haris (Editor), Desentralisasi dan Otonomi Daerah, P2P-LIPI, Jakarta, 2002, hal. 32

governance adalah suatu bentuk manajemen pembangunan, yang juga disebut administrasi pembangunan. Dengan demikian ia berpendapat bahwa pemerintah berada pada posisi sentral (*agent of chance*) dari suatu masyarakat dalam suatu masyarakat berkembang.²⁰ Dalam *good governance* tidak hanya pemerintah, tetapi juga citizen, masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat yang terorganisir, seperti LSM, asosiasi-asosiasi kerja, bahkan paguyuban.

PEMBAHASAN

Prinsip-Prinsip Pembentukan Perda Yang Responsif Dalam Rangka Praktek-Praktek Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014, bahwa kedudukan, yang penting, karena sebagai unsur dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah

Prinsip-prinsip pembentukan Perda menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut: (1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD; (2) Perda di bentuk dalam rangka menyelenggarakan Good, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan cirikhas masing-masing daerah; (3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan; (5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka menyiapkan atau pembahasan Raperda; (6) Perdadapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.

²⁰ Sedarmayati, *Good Governance: Kepemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*. Bandung, Mandar Maju, 2003.hal. 76

50.000.000,- (lima puluh juta rupiah); (7) Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda; (8) Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran berita daerah; (9) Perda dapat menunjukan pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda) (10) Pengundangan. Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Kewenangan Pembentukan Perda

Kewenangan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukann Peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum administrasi negara. Unsur kewenangan selalu dikaitkan dengan unsur/elemen “kewenangan” atau “Jabatan” atau “kedudukan”, oleh karena itu dalam penggunaanya harus dibedakan antara prinsip pertanggung jawaban jabatan, prinsip pertanggung jawaban pribadi. Dalam pengertian bahwa tanggung jawab jabatan harus dibedakan dengan tanggung jawab pribadi.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²¹ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislative dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: (1) hukum; (2) kewenangan (wewenang); (3) keadilan; (4) kejujuran; (5) kebijakan; dan (6) kebajikan.²²

Kaitanya dengan pembentukan Perda, wewenang yang dimiliki DPRD merupakan wewenang atributif, karena wewenang tersebut diberikan oleh undang-undang, khususnya Undang Undnag Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan ini tentunya tidak dapat dipisahkan dengan wewenang yang dimiliki oleh eksekutif, karena Perda hanya dapat dibentuk secara

²¹ Philipus M. Hadjon, tanpa tahun, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, hal. 1

²² Rusadi Kantaprawira, 1998, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hal. 37-38

bersama-sama antara DPR dengan Pemerintah. Oleh karena itu, hubungan antara kedua lembaga ini disebut sebagai hubungan *partnership*, tidak ada sebuah produk Perda yang dibentuk oleh DPRD tanpa kerjasama dengan Pemerintah, sebaliknya tidak ada Perda tanpa DPRD.

Apabila mengacu pada teori wewenang sebagaimana terurai di atas, maka dalam system ketatanegaraan Indonesia, kewenangan pembentukan Perda tidak terletak pada kekuasaan DPRD, melainkan berada pada kekuasaan dua lembaga atau dua organ sekaligus, yaitu pada kewenangan DPRD dan Pemerintah Daerah. Sebab tidak ada kewenangan pembentukan Perda yang hanya dilakukan oleh DPRD tanpa Pemerintah. Secara teoritis sebutan legislatif terhadap DPRD, apabila mengacu pada ajaran Trias Politika sebenarnya kurang tepat, sebab sesuai dengan kewenangan pembentukan undang-undang atau Perda, selalu pembentukannya berada pada dua lembaga/organ tersebut.

Pelaksanaan Perda Yang Responsif Dalam Rangka Mendukung Praktek-Praktek Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Untuk menghindari adanya peraturan daerah yang bermasalah serta mendapat dukungan dari masyarakatnya, maka aplikasi politik hukum dalam pembuatan perda harus selaras dengan teori tujuan hukum yaitu perda yang dibuat harus dapat memberikan rasa keadilan, memberikan kepastian hukum dan terdapat nilai kemanfaatan setelah dilaksanakan nantinya.

Namun demikian, pengaturan tentang perancangan Peraturan Daerah yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan, masih sangat umum sehingga di dalam Pasal 59 dan berdasarkan Pasal 63 Undang-Undang tersebut berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Pembatalan Perda bermasalah telah memperoleh landasan hukum di dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa: “peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah”.

Banyaknya Perda yang bermasalah disebabkan oleh banyaknya perancang Perda yang kurang memahami teknik perancangan perundang-undangan termasuk asas-asas yang harus termuat didalamnya, atau kurang memperhatikan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di samping itu, juga disebabkan oleh keterbatasan kemampuan legislator dalam memahami substansi atau materi Perda, bahkan banyak Perda yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang telah diwakilinya. Persoalan materi sebenarnya tidak hanya disebabkan oleh ketidakmampuan perancang, namun juga sering disebabkan oleh banyaknya pengaruh kepentingan dalam perda sehingga terjadi tarik menarik.

Peraturan Daerah Yang Responsif dalam pelaksanaan *Good Governance*

Membentuk peraturan daerah yang responsive merupakan suatu keharusan dalam rangka mengatur dan menyelenggarakan *Good Governance*. Penyelenggaraan *Good Governance* memerlukan peran serta masyarakat secara keseluruhan agar upaya pembangunan daerah dapat dilaksanakan dengan baik. Upaya untuk membentuk peraturan daerah yang responsif akan dapat tercapai apabila dilaksanakan melalui tahapan-tahapan perencanaan yang baik, proses pengharmonisasian yang dilakukan secara teliti dan cermat, dan pelibatan masyarakat untuk menjaring aspirasi masyarakat sesuai dengan hukum yang diinginkannya.

Pemerintah daerah harus betul-betul menghindari adanya perda yang represif. Suatu kekuasaan pemerintah dibidang represif jika kekuasaan tersebut tidak memperhatikan kepentingan orang-orang yang diperintah, yaitu ketika suatu kekuasaan dilaksanakan tidak untuk kepentingan mereka yang diperintah, atau

mengingkari legitimasi mereka.²³ Dalam hal Perda yang diinginkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, maka pendapat di atas kiranya dapat dijadikan rujukan yang harus diperhatikan dalam perancangan dan penyusunan Perda. Tentunya tidak mudah untuk dilakukan, sebab bagaimanapun juga Perda merupakan produk kompromi politik yang tidak dapat dilepaskan dari berbagai faktor yang mempengaruhi, bahkan mayoritas kekuatan di parlemen akan sangat menentukan ke arah mana Perda tersebut bermuara. Produk hukum daerah tersebut harus dapat menunjukkan adanya keberpihakan terhadap masyarakat dengan tidak menimbulkan tekanan yang memberatkan masyarakat.

Untuk menghasilkan sebuah produk Peraturan Daerah yang baik dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat, maka perlu dilakukan berdasarkan prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Dalam pembuatan Peraturan Daerah perlu adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, antara lain: dimilikinya pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah; Prosedur penyusunan peraturan daerah merupakan rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Pembentukan perda yang responsif oleh DPRD Kabupaten Sleman dilakukan dengan mengedepankan aspirasi masyarakat.

Pembentukan Perda Guna Mendukung Pelaksanaan *Good Governance*

Evaluasi terhadap lahirnya sebuah Perda di Kabupaten Sleman yang penting dilakukan yaitu adalah untuk mengetahui segala kekurangan dan kelemahannya. Perda yang disinyalir bermasalah serta menghambat masuknya investasi ke daerah dapat diketahui lebih awal, karena dampak negatif dari “Perda Bermasalah” dapat berimplikasi pada menurunnya minat investor yang hendak menanamkan modalnya ke daerah-daerah baik secara langsung atau tidak langsung sehingga lahirnya sebuah perda harus betul-betul dapat mendukung pelaksanaan *Good Governance*.

²³ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Loc.cit*, hal. 33

Selain itu akan semakin baik pula jika pemerintah pusat mau memahamisisi sosiologis dan perkembangan situasi/kondisi actual dari daerah yang bersangkutan untuk menjadikan pertimbangan utama sebelum membatalkan sebuah Perda. Pembatalan beberapa Perda yang dilakukan oleh pemerintah memang terkesan merepotkan daerah, Perda yang dirancang sekian bulan lamanya dengan segenap pikiran, tenaga dan biaya yang telah dikeluarkan ternyata harus dibatalkan karena dianggap penyimpangan. Hal seperti itu mengandung sebuah makna yang sangat dalam, secara implisit menunjukkan pemerintah daerah tidak dapat berbuat sesukanya tentang urusan daerah walau telah diberi kewenangan dalam bentuk otonomi.

Keberadaan Perda tidak boleh keluar dari tatanan sistem hukum Indonesia, karena peraturan daerah termasuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Sebelum sampai pada tingkat pembahasan hendaknya pemerintah menyediakan ruang konsultasi sehingga dapat meminimalisir terjadinya Perda yang bermasalah.

PENUTUP

Kesimpulan

Pembentukan peraturan Daerah di Kabupaten Sleman selama kurun waktu 2014-2019 belum sepenuhnya menggunakan prinsip-prinsip pembentukan perda yang baik dan responsif, ini dilihat dari pembentukannya belum sepenuhnya menggunakan naskah akademis, sehingga prinsip reponsif belum terlihat. Selain itu perda-perda yang di bahas sebagian masih banyak berasal dari pemerintah daerah yang umumnya basih bersifat represif.

Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Sleman cenderung berkarakter responsif karena bersifat aspiratif yang cenderung merespon akan kebutuhan masyarakat (*bottom up*) dan proses pembuatannya pun bersifat partisipatif, serta dari segi penafsiran maka produk hukumnya memberikan sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai

peraturan pelaksanaan. Sedangkan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah cenderung berkarakter ortodoks karena bersifat positivis-instrumentalis.

Saran

Pembentukan perda yang baik (good legislation) merupakan keniscayaan di era otonomi daerah berdasarkan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab (staatskundige decentralization) dalam rangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Agar proses pembentukan Perda dapat memenuhi kualifikasi sebagai Perda yang baik, yakni Perda yang isi dan bentuknya berkualitas serta kekuatan berlakunya efektif dan berkelanjutan (suistenable), maka dalam pembentukan Perda tersebut perlu didasarkan pada landasan pengaturan dan landasan penyusunan yang tepat.

DAFTAR PUSTAKA

- AAGN. Ari Dwipayana, 2003, *Membangun Good Governance*. Raja Grafindo Pustaka, Jakarta.
- Abdulkadir Muhammad, 2008, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Fajar Good Governance*, PSH FH UII, Yogyakarta
- Bernard L. Tanya, dkk, 2006, *Teori hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, CV. KITA, Surabaya,
- Inu Kencana Syafie, 2010, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta
- La Ode Bariun, 2015, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin, Makassar
- Moh. Mahfud, MD., 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, cet. ke-1, LP3ES, Jakarta.
- Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cetakan ke-2, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Philippe Nonet and Philip Selznick, 2001, *Law and Society Transtition: Toward Responsive Law*, dalam Satya Arinanto, Politik Hukum 2, Kumpulan Makalah Kuliah Politik Hukum, Program Pascasarjana FH UIEU, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, tanpa tahun, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya

- Reny Rawasita, et.al., 2009, *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta
- Riswanda Imawan, 2002, *Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan Good Governance*, dalam Syamsudin Haris (Editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, P2P-LIPI, Jakarta
- Sarundajang, 2007, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sedarmayati, 2003, *Good Governance: Pemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung
- Darmini, 2018, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Melalui Inisiatif DPRD Kota Mataram*, Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan IUS Vol V Nomor 2 Agustus 2018 , Universitas Mataram, Mataram
- Meri Yarni dan Latifah Ami, 2015, *Penguatan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Pilar Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Universitas Jambi, Jambi
- Muhammad Suharjono, 2014, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*, Jurnal DiH Pebruari 2014, Vol. 10, No. 19, Untag, Surabaya
- Sari, 2015, *Implementasi Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Kota Bukittinggi*, Magister Ilmu Hukum, Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto.
- Syarif Hidayat, 2006, *Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah*, Jentera: Peraturan Daerah edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006.
- Yusdiyanto, 2012, *Implementasi Kewenangan Kepala Daerah Dalam Pembuatan Perda Dan Peraturan Lainnya*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 3 Sept.-Desember. 2012 ISSN 1978-5186
- Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan
- UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234