

Prinsip-prinsip Negara Hukum dan Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Gokma Toni Parlindungan*

Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang

Email: gokmasitumorang@yahoo.co.id

Abstrak

Tujuan penelitian ini menjelaskan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi dalam pembentukan hukum. Kemudian menjelaskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pembuatan peraturan daerah. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah hukum normatif karena yang dijadikan data bersumber dari kepustakaan. Hasil penelitian, melalui strategi pembangunan hukum yang bersifat responsif-demokratis, dapat menguatkan sistem demokrasi Indonesia dengan kesempatan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan hukum yang berada dalam posisi yang menentukan. Terdapat beberapa asas dalam peraturan perundang-undangan yang dijadikan asas dalam pembuatan peraturan daerah. Kesimpulan penelitian ini bahwa prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi bersifat responsif-demokratis dapat menguatkan sistem demokrasi Indonesia dengan kesempatan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memuat asas-asas, karena asas ini akan memberikan pedoman dan bimbingan dalam menuangkan peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang tepat, sesuai dengan metode dan prosedur yang telah ditentukan.

Kata Kunci: Prinsip, Asas, Peraturan Daerah

Abstract

The purpose of this study explains the principles of law and democracy in the formation of law. Then explain the principles of the formulation of legislation in the making of local regulations. The approach used in this study is normative law because the data is sourced from the literature. The results of the research, through a democratic responsive-legal development strategy, can strengthen Indonesia's democratic system with the opportunity of public participation in the process of legal formation that is in a decisive position. There are several principles in legislation that are used as the basis for local regulation. The conclusion of this research that the principles of democratic and democratic state of law can strengthen the Indonesian democratic system with the opportunity of public participation in the process of legal formation. The formulation of legislation should contain principles, because this principle will provide guidance and guidance in putting regulations into appropriate forms and arrangements, in accordance with predetermined methods and procedures.

Keywords: Principles, Principles, Regional Regulations

* Penulis Korespondensi

E-mail: gokmasitumorang@yahoo.co.id

Pendahuluan

Seorang filsuf Marcus Tullius Cisero pernah mengatakan “*ubi societas ibi ius*” (di mana ada masyarakat di situ ada hukum) yang bermakna bahwa masyarakat dan hukum merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan. Dalam mengatur kehidupan masyarakat di Indonesia dikenal adanya peraturan perundang-undangan. Umumnya, peraturan perundang-undangan merupakan serangkaian aturan yang berisi perintah ataupun larangan yang sifatnya memaksa demi terciptanya suatu kondisi yang aman, tertib, damai dan tentram, serta terdapat sanksi bagi siapapun yang melanggarnya.

Sebagai negara hukum, Indonesia meletakkan hukum sebagai “panglima” dalam melakukan penegakan hukum. Sejatinnya, hukum diharapkan dapat memenuhi kepentingan pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Untuk mencapai hal tersebut, sudah tentu diciptakan hukum yang baik. Namun, tidak dapat dipungkiri ada peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah tidak sesuai harapan.

Menciptakan hukum bukanlah suatu perkara yang mudah, karena ini menyangkut kepentingan masyarakat, bangsa dan bernegara. Untuk itu, diperlukan suatu lembaga legislatif yang menciptakan peraturan perundang-undangan. Lembaga tersebut dalam konteks pusat disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan konteks daerah disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat tidak terlepas dari produk hukum yang dihasilkan. Rakyat Indonesia sangat majemuk, terdiri dari suku,

bahasa, agama, budaya dan lain-lain. Indonesia sebagai negara kesatuan, terdapat satuan pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal tersebut terbukti dengan adanya DPRD yang memiliki fungsi legislasi untuk membuat peraturan daerah (perda).

DPRD seringkali melakukan kunjungan kerja ataupun melakukan studi banding ke daerah lain. Tetapi, hasil studi banding seringkali tidak sesuai harapan masyarakat didaerahnya. Pada satu daerah, DPRD-nya akan “merasa tertinggal” jika pada daerah lain sudah membuat perda yang belum ada didaerahnya.

Padahal kebutuhan pembangunan dan kesejahteraan rakyat (masyarakat) pada satu daerah dengan daerah lain belum tentu sama. Ada pepatah mengatakan “di mana bumi dipijak, di situ langit dijunjung”, dari pepatah tersebut dapat dimaknai bahwa DPRD seharusnya membuat perda sesuai kebutuhan daerahnya, bukan sekedar membanding-bandingkan dengan daerah lain.

Dari data yang dikeluarkan Kementerian Hukum dan HAM pada akhir Mei 2011 melalui Ellena F Manambe selaku Sekjen Perhimpunan Pembentuk Peraturan Daerah Indonesia, mengatakan bahwa “ada 4.000 perda yang sedang dikaji untuk dibatalkan”. Menurutnya, “setiap proses pembentukan satu perda setidaknya bisa menghabiskan anggaran hingga Rp 300 juta”. Artinya, jika 4.000 perda dibatalkan dikalikan dengan anggaran yang sudah digunakan, yaitu Rp 300 juta per perda maka dana yang dihabiskan sebesar Rp1,2 triliun.¹ Dengan demikian, uang rakyat sebesar Rp 1,2 triliun telah dihabiskan sia-sia.

¹Gokma Toni Parlindungan S, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Padang*, Tesis, Universitas Andalas, 2012, hlm. 10.

Pembentukan perda seharusnya meningkatkan substansinya dan memberi peran masyarakat dalam proses pembentukan. Dalam hal ini media harus ikut mensosialisasikan proses pembentukan perda. Dengan demikian, masyarakat akan mengetahui peran yang dapat dilakukan dalam pembentukan perda. Menurut Sekjen Perhimpunan Pembentuk Peraturan Daerah Indonesia “jika masyarakat sudah mengetahui dan dilibatkan dalam proses pembentukan perda maka perda yang dihasilkan akan berkualitas”. Bahkan lebih dari itu, perda yang dihasilkan akan sejalan dengan kebutuhan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut.² Pada prinsipnya, perda itu harus sesuai kebutuhan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, bukan sekedar keinginan elit.

Jika pembentukan peraturan perundang-undang hanya kebutuhan elit yang berkuasa maka tidak ubahnya, seperti “bajing loncat” yang tidak memikirkan risiko dan konsekuensi yang terjadi. Apabila kepentingan elit saja maka peraturan perundang-undangan yang dihasilkan akan bermasalah.

Perda bermasalah banyak diungkap dalam media internet, dalam media itu disebutkan dari tahun 2009 sampai tahun 2014 ada sekitar 9.000 perda yang dievaluasi oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).³ Tidak terbayangkan berapa kerugian negara untuk membuat perda yang bermasalah tersebut.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Amandemen Pertama, telah terjadi pergeseran kekuasaan dalam membentuk

peraturan perundang-undangan. Sebelumnya, kewenangan dalam membentuk undang-undang dikuasai oleh presiden, beralih menjadi kewenangan DPR. Pelaksanaan fungsi legislasi DPR, tentunya akan berpengaruh terhadap kualitas pembentukan undang-undang di Indonesia. Langkah ke arah pembentukan undang-undang yang berkualitas untuk mendukung reformasi hukum telah diimplementasikan melalui Program Legislasi Nasional. Upaya perbaikan tersebut terkait proses pembentukannya (formal) dan substansi yang diatur (materil). Langkah ini diharapkan dapat memberikan jaminan bahwa undang-undang yang dibentuk mampu menampung berbagai kebutuhan dan perubahan yang cepat dalam pelaksanaan pembangunan.⁴

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Berdasarkan hal tersebut maka penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintahan pusat saja, melainkan diberikan wewenang otonom kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Otonomi daerah tidak hanya pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintah ke masyarakat. Otonomi daerah dalam arti

²*Ibid.*

³<http://nasional.kontan.co.id/news/evaluasi-9.000-perda-bermasalah-digelar-sampai-2014-1>, diakses pada tanggal 25 Mei 2015.

⁴Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan perundang-Undang yang Baik*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 1.

sesungguhnya adalah otonomi masyarakat yang diharapkan dapat tumbuh dan berkembang dalam iklim demokrasi.⁵ Otonomi daerah menyajikan kehidupan yang lebih baik membuat pelayanan yang maksimal dan dapat dijangkau serta dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat.

Tujuan otonomi daerah adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat,⁶ mengembangkan mekanisme demokrasi dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah setempat maupun untuk mendukung kebijaksanaan politik nasional. Untuk mencapai tujuan dimaksud, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menekankan tiga faktor mendasar, yaitu :

1. Memberdayakan masyarakat
2. Menumbuhkan Prakarsa dan Kreatifitas
3. Memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah menyelenggarakan otonomi daerah serta meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat.

Seiring dengan dilaksanakannya program otonomi daerah, masyarakat mengharapkan peningkatan kesejahteraan dalam bentuk peningkatan mutu pelayanan masyarakat dan partisipasi yang lebih luas dalam pengambilan kebijakan publik.

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak bisa dilepaskan dari peran aktif masyarakat daerah itu sendiri. Karena

penyelenggaraan pemerintahan bukan hanya tanggung jawab dari pemerintah, tetapi juga merupakan tanggung jawab bersama dari semua komponen masyarakat daerah itu.

Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarasa, kreatifitas, dan peran serta masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah serta mendorong aktivitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya demokrasi dari bawah, maka rakyat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui keputusan politik melainkan berupaya untuk memperbaiki nasibnya sendiri.⁷

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ada dua lembaga institusi dalam pemerintahan daerah, yakni lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Lembaga eksekutif, yaitu kepala daerah (untuk tingkat provinsi disebut gubernur dan untuk tingkat kabupaten/kota disebut bupati/walikota) beserta perangkat daerah lainnya, sedangkan lembaga legislatif, yaitu DPRD (untuk tingkat provinsi disebut DPRD provinsi dan untuk kabupaten/kota disebut DPRD kabupaten/kota).

DPRD sebagai badan legislasi daerah, memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam pelaksanaan fungsi tersebut DPRD mempunyai hak dan kewajiban

⁵Jimly Assididqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 217.

⁶HAW Wijaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 22.

⁷J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), hlm. 57.

sesuai peraturan perundang-undangan. DPRD diberikan hak dan kewajiban dalam rangka mengemban tugas sebagai wakil rakyat, penyambung pikiran dan semangat rakyat yang diwakilinya, sedangkan pemerintah daerah diberikan fungsi implementasi kebijakan politik meliputi aspek pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat.

Pelaksanaan fungsi legislasi dari penjelasan di atas dapat diketahui bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan tugas dan kewenangan lembaga legislatif bersama lembaga eksekutif. Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya perda, DPRD harus membuat perda yang dapat diberlakukan efektif, efisien dan berkelanjutan.

Dalam tinjauan penulis ditemukan beberapa penelitian terdahulu berkaitan, seperti penelitian Muhammad Suharjono yang berjudul "Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah" dimuat dalam Jurnal Ilmu Hukum DIH, Volume 10 Nomor 19, Februari 2014. Permasalahan yang diteliti oleh Muhammad Suhardjono tentang bagaimana prinsip-prinsip pembentukan perda dalam rangka otonomi daerah dan bagaimana konsep pembentukan perda yang dapat mendukung otonomi daerah.⁸

Muhammad Suharjono menjelaskan bahwa prinsip pembentukan perda dalam rangka otonomi daerah harus dilakukan sesuai dengan mekanisme atau proses yang telah ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di samping itu, harus

mendasarkan pada asas-asas pembentukan perda yang berlaku, mengingat asas merupakan roh atau nyawa dari sebuah produk perundang-undangan. Apabila dalam praktik ditemukan banyak perda bermasalah, dikarenakan dalam pembentukan perda masih diwarnai kewenangan yang tumpang tindih antar institusi pemerintah dan antar aturan yang berlaku, baik aturan yang lebih tinggi maupun aturan yang lebih rendah.⁹

Penelitian Muhammad Suharjono mempunyai persamaan dan perbedaan dengan penelitian ini. Persamaannya, kedua penelitian sama-sama meneliti mengenai pembentukan perda. Perbedaannya, jika penelitian Muhammad Suharjono meneliti mengenai pembentukan perda yang responsif dalam mendukung otonomi daerah, sedangkan penelitian ini meneliti prinsip-prinsip negara hukum dan asas-asas pembentukan perda.¹⁰

Zarkasi melakukan penelitian dengan judul "Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan". Kesimpulan dari penelitian yang dilakukan oleh Zarkasi, yaitu perda dibentuk oleh DPRD bersama gubernur pada daerah provinsi dan pada daerah kabupaten/kota dibentuk oleh DPRD kabupaten/kota bersama bupati/walikota sesuai dengan mekanisme yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan untuk mendapat persetujuan bersama terhadap rancangan perda. Materi muatan perda dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan untuk menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan

⁸Muhammad Suharjono, Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum DIH*, Volume 10, Nomor 19, Februari 2014, hlm. 36.

⁹*Ibid.*

¹⁰Zarkasi, Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Hukum Inovatif*, Volume 2, Nomor 4, Tahun 2010, hlm. 117.

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.¹¹

Penelitian Martha Pigome meneliti tentang prinsip demokrasi dan nomokrasi dalam struktur ketatanegaraan RI pasca amandemen UUD 1945.¹² Penelitian Jamhur Poti meneliti tentang demokratisasi media massa dalam prinsip kebebasan.¹³ Khairul Fahmi meneliti tentang prinsip kedaulatan rakyat dalam penentuan sistem pemilihan umum anggota legislatif.¹⁴

Terkait prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi, antara lain supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), asas legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan, organ-organ pendukung yang independen, peradilan bebas dan tidak memihak, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Tata Negara (*constitutional court*), perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*), berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*), dan transparansi dan kontrol sosial. Hubungan konstitusi dan negara hukum yang demokratis terlihat jelas dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sebagaimana terlihat jelas dalam Pasal 1 Ayat (2), sekaligus dapat dilihat di dalam tujuan negara hukum Indonesia yang diarahkan pada terwujudnya sistem hukum yang mengabdikan pada kepentingan nasional terutama rakyat, melalui penyusunan materi hukum yang bersumber pada Pancasila sebagai sumber

filosofinya dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai dasar konstitusionalnya serta aspirasi rakyat sebagai sumber materinya.

Melalui strategi pembangunan hukum yang bersifat responsif-demokratis itu, dapat menguatkan sistem demokrasi Indonesia dengan kesempatan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan hukum yang berada dalam posisi yang menentukan. Akhirnya, dapat dipastikan bahwa pembangunan hukum yang responsif-demokratis merupakan tangga eskalasi masyarakat untuk melakukan gerakan emansipasi sosial yang diperlukan untuk mewujudkan keadilan sosial masyarakat.

Hasil penelitian terdahulu tersebut jelas tidak berkaitan dengan prinsip-prinsip negara hukum dan asas-asas pembentukan perda. Oleh karena itu, penelitian ini merupakan suatu kebaruan sekaligus memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Permasalahan dalam penelitian ini, yaitu apa yang menjadi prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi dalam pembentukan hukum? Kemudian apa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pembuatan perda? Untuk menjawab pertanyaan tersebut penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif. Tujuan yang diharapkan dari penelitian ini untuk menjelaskan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi serta untuk mendeskripsikan asas-asas yang harus dipenuhi dalam pembentukan perda.

¹¹*Ibid*, hlm. 118.

¹²Martha Pigome, Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945, *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 11, Nomor 2, Mei 2011, hlm. 335.

¹³Jamhur Poti, Demokratisasi Media Massa Dalam Prinsip Kebebasan, *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, Volume 1, Nomor 1, 2011, hlm. 17.

¹⁴Khairul Fahmi, Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 3, Juni 2010, hlm. 119.

Metode Penelitian

1. Pendekatan penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah hukum normatif¹⁵ karena yang dijadikan data bersumber dari kepustakaan. Penelitian hukum normatif ini menitikberatkan pada aspek asas hukum terkait asas-asas hukum tertentu, dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan di dalam perundang-undangan tertentu.

2. Sifat penelitian

Sejalan dengan permasalahan penelitian maka metode penelitian hukum yang digunakan bersifat hukum doktrinal. Penelitian hukum doktrinal disebut juga sebagai penelitian hukum normatif yang merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian data sekunder.¹⁶

Alasan untuk menganalisis data yang mengacu kepada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Metode yuridis normatif mengacu pula kepada penelitian yang mengarah kepada dasar filosofis, khususnya yang berkaitan dengan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi.

3. Jenis data

Jenis data yang digunakan berupa data kualitatif, yaitu menyajikan data berupa kata atau kalimat, selanjutnya disusun secara utuh dalam bentuk penulisan hukum.¹⁷ Bahan-bahan hukum bersifat normatif-prespektif, digunakan untuk mengkaji permasalahan hukum yang

terkait dengan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi dan asas-asas yang harus dipenuhi dalam pembentukan perda.

4. Pengambilan data

Pengambilan data penelitian dilakukan dengan teknik studi dokumen. Teknik studi dokumen ini salah satu cara dalam melakukan *library research* (studi kepustakaan). Teknik studi dokumen, yaitu mengumpulkan bahan-bahan hukum bersifat normatif-perspektif, dilakukan dengan cara penelusuran, pengumpulan data sekunder mengenai objek penelitian, baik secara konvensional maupun dengan menggunakan teknologi informasi, seperti internet dan lain-lain.

5. Analisis data

Analisis data menggunakan analisis kualitatif, yaitu menguraikan data yang diperoleh, kemudian mengelompokkannya menurut kualitas dan kebenarannya untuk menjawab permasalahan.

Pembahasan

Prinsip-prinsip Negara Hukum dan Demokrasi Dalam Pembentukan Hukum

Hamzah Halim dalam bukunya menuliskan bahwa dasar peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 terkandung beberapa sendi, yakni:¹⁸

1. Sendi kerakyatan (demokrasi)

Dasar kerakyatan tertuang dalam sila keempat Pancasila “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusya-

¹⁵Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2003), hlm. 23.

¹⁶Roni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetil*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000), hlm. 11-12.

¹⁷Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), hlm. 34.

¹⁸Halim Hamzah, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 26.

waratan/perwakilan”, badan perwakilan sebagai musyawarah paham kerakyatan (demokrasi) adalah badan yang menjalankan fungsi legislatif di samping fungsi pengawasan dan anggaran.

Menurut Bagir Manan rakyat yang menjadi sumber dan sekaligus pembuat peraturan untuk mengatur diri mereka sendiri dan pemerintahannya.¹⁹ Semua peraturan pada dasarnya harus dibentuk secara demokratis. Untuk mewujudkan prinsip tersebut diadakanlah sistem perwakilan di Indonesia pada tingkat pusat, yaitu MPR, DPR, dan pada tingkat daerah ada DPRD provinsi, kabupaten, dan kota.

MPR menetapkan dan mensahkan UUD, DPR membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama presiden dan DPRD provinsi, kabupaten dan kota membentuk perda dengan persetujuan bersama gubernur, bupati dan walikota dengan DPRD. Meskipun dalam kenyataan tidak semua peraturan perundang-undangan dibentuk oleh lembaga perwakilan, tetapi sendi kerakyatan (demokrasi) tetap dilaksanakan melalui cara delegasi melalui undang-undang atau kewenangan yang diatur dalam undang-undang.

2. Sendi negara berdasar atas hukum

Indonesia adalah negara hukum telah ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang sudah diamandemen. Negara berdasar atas hukum ini salah satu asas yang penting adalah asas legalitas. Untuk mewujudkan asas legalitas tersebut perlu dibuat aturan hukum dengan bentuk peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan sendi kerakyatan tersebut, peraturan yang dibentuk secara demokratis. Oleh sebab itu, secara materil tidak dapat dipisahkan antara sendi kerakyatan dan sendi negara berdasar atas hukum. Negara hukum semacam ini menurut Bagir Manan disebut negara hukum demokratis (*demokratische rechstaat*).²⁰

3. Sendi negara atas dasar konstitusi (konstitusionalisme)

Negara berdasar atas konstitusi tidak dapat dipisahkan dari negara berdasarkan atas hukum. Oleh sebab itu, ketiga sendi ini bertujuan untuk membatasi keharusan pemerintah dengan menolak tiap bentuk kekuasaan tanpa batas (*absolutisme*). Pembatasan kekuasaan menurut sendi konstitusionalisme dilakukan dalam menciptakan Undang-Undang Dasar (konstitusi tertulis). Meskipun kata konstitusi tidak ada dalam konstitusi, tetapi unturnya terdapat dalam konstitusi (Undang-Undang Dasar 1945), yakni adanya pembatasan kekuasaan dan jaminan hak asasi manusia, hal ini dimaksudkan untuk mencegah timbulnya kekuasaan yang tidak terbatas (*absolutisme*) yang menjadi dasar sendi konstitusionalisme dan untuk mencegah tindakan kesewenang-wenangan dilakukan melalui penciptaan berbagai perangkat hukum terutama pada bentuk peraturan perundang-undangan.²¹

Adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk membuat aturan sepanjang menyangkut urusan menjadi kewenangan daerah, sebagai konsekuensi logis

¹⁹Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Penerbit IND-HILL.CO, 1992), hlm. 13.

²⁰*Ibid*, hlm. 27.

²¹*Ibid*.

dari otonomi daerah yang bersifat desentralisasi dilihat dari bentuknya maka perda dapat dikelompokkan:²²

- a. Perda yang ditetapkan secara rutin, dalam pengertian pembentukan perda dimaksud selalu diadakan (misalnya perda tentang penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau tentang retribusi daerah dan lain sebagainya).
- b. Perda yang bersifat insidental/sewaktu-waktu, dalam pengertian pembentukan perda dimaksud disesuaikan dengan tuntutan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Berkaitan dengan materi muatan perda maka secara prinsip dapat ditentukan beberapa hal untuk penyelenggaraan harus ditetapkan melalui perda, yakni :²³

- a. Diperintahkan oleh Undang-undang Pemerintah Daerah. Ada beberapa materi tertentu yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang untuk penyelenggaraannya harus ditetapkan dengan perda, misalnya pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa APBD dan lainnya.
- b. Memberikan pembebanan kepada masyarakat (pajak daerah dan retribusi daerah). Setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintah yang menimbulkan beban biaya tertentu serta menimbulkan adanya pembatasan hak masyarakat untuk pelaksanaannya harus ditetapkan dengan perda.
- c. Pembentukan struktur dan tata kerja organisasi dan dinas daerah. Sebagai

konsekuensi suatu urusan maka lembaga penyelenggaranya harus dibentuk badan dan dinas daerah. Pembentukan organisasi dan struktur dari badan dan dinas dimaksud harus dilakukan melalui perda.

- d. Kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat. Dalam hal ini yang dimaksud kewenangan yang diperoleh dari tugas pembantuan. Tugas pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah kepada daerah untuk tugas tertentu beserta pembiayaannya maka penyelenggaraannya juga ditetapkan dengan perda.

Selanjutnya dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menetapkan muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas: a. Pengayoman, b. Kemanusiaan, c. Kebangsaan, d. Kekeluargaan, e. Kesusantaraan, f. Bhineka Tunggal Ika, g. Keadilan, h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah, i. Ketertiban dan kepastian hukum, dan, j. Keseimbangan, keserasian, keselarasan.

Perda yang bersifat mengatur diundangkan dalam lembaran daerah agar mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, sedangkan perda tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD dan tata ruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh pemerintah. Hal ini ditempuh dengan pertimbangan melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau perda

²²Yuliandri, *Pembentukan Peraturan Daerah dan Produk Hukum lainnya*, Makalah Dalam Pelatihan Penyusunan Peraturan Daerah di Hotel Bumi Minang Padang, 5-6 Juni 2001, hlm. 5.

²³*Ibid*, hlm. 6.

lainnya terutama mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

Agar hukum itu ditaati (secara spontan bukan dengan paksaan) hukum itu harus mempunyai dasar-dasar berlaku yang baik. Biasanya ada tiga dasar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik, yaitu mempunyai dasar yuridis, sosiologis dan filosofis.²⁴ Karena peraturan perundang-undangan adalah hukum maka peraturan perundang-undangan yang baik harus mengandung ketiga unsur tersebut. Dalam pembentukan setiap perda serta produk hukum lainnya harus memperhatikan prinsip-prinsip tertentu yang merupakan kaidah. Adapun prinsip-prinsip yang dapat dijadikan landasan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah sebagai berikut.

a. Landasan yuridis

Setiap produk hukum haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan bagi pejabat atau badan yang ditentukan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis formal, yaitu kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan dan proses penetapannya. Landasan yuridis material, yaitu ketetapan materi muatan yang dapat diatur oleh suatu peraturan perundang-undangan tertentu, yaitu landasan yang menjadi dasar pengaturan bahwa suatu materi tertentu diatur oleh peraturan perundang-undangan tertentu pula. Landasan yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan:

- Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan

Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*Van rechtswegenietig*)

- Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur
Terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut.
 - Keharusan mengikuti tata cara tertentu
Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan tersebut dapat batal demi hukum
 - Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya
Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi.
- b. Landasan sosiologis
- Landasan sosiologis artinya, mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan yang ada menjamin pemenuhan kebutuhan dan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat tersebut. Dengan dasar sosiologis ini diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat secara wajar dan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif.

c. Landasan filosofis

Dasar filosofis berkaitan dengan "*rechtsidee*" di mana semua masyarakat mempunyai apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dari nilai-nilai baik dan buruk terhadap hubungan individual yang ada di masyarakat. Hukum harus bisa menangkap sistem nilai tersebut setiap kali akan membentuk peraturan perundang-undangan.

Negara hukum adalah negara yang dalam pelaksanaan ketatanegaraannya berpedoman pada aturan hukum, sedangkan demokrasi memiliki makna umum, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Di samping itu, ada orang yang membedakan antara demokrasi substantif dan demokrasi prosedural, mereka yang tidak puas biasanya mengatakan bahwa demokrasi secara prosedural memang sudah terpenuhi, tetapi substansinya belum, padahal demokrasi substantif itulah yang sejati dan karenanya harus diciptakan.

Gagasan negara hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan dikembangkan dengan menata suprastruktur dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi, dan sosial yang tertib dan teratur serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, berjalan atau tidaknya gagasan negara hukum tersebut dapat dilihat dalam implementasi ketatanegaraan yang berlandaskan pada hukum.

Negara yang menganut sistem negara hukum dan demokrasi akan menjadikan hukum

sebagai panglima di dalam kehidupan kenegaraannya. Untuk dapat dinyatakan sebagai negara hukum dan demokratis, ada prinsip-prinsip yang terkandung didalamnya. Menurut Jimly Asshiddiqie, minimal terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum, yaitu:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*). Adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Setiap orang adalah sama kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan.
3. Asas legalitas (*due process of law*). Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.
4. Pembatasan kekuasaan. Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
5. Organ-organ pendukung yang independen. Sebagai upaya pembatasan kekuasaan, saat ini berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintah yang bersifat independen.
6. Peradilan bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) mutlak keberadaannya.
7. Peradilan tata usaha negara adalah bagian dari peradilan secara luas yang harus bebas dan tidak memihak,

namun keberadaannya perlu disebutkan secara khusus.

8. Peradilan tata negara (*constitutional court*). Di samping peradilan tata usaha negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsi gagasan pembentukan mahkamah konstitusi sebagai upaya memperkuat sistem *check and balances* antara cabang-cabang kekuasaan untuk menjamin demokrasi.
9. Perlindungan hak asasi manusia. Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia (HAM) dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil.
10. Bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*). Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*). Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan diidealkan bersama.
12. Transparansi dan kontrol sosial. Adanya transparansi dan kontrol sosial terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum sehingga dapat memperbaiki kelemahan mekanisme

kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan.

Sejarah lahirnya prinsip negara hukum bersamaan dengan lahirnya demokrasi. Adanya pengakuan terhadap negara hukum dan demokrasi di Indonesia, terlihat jelas di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu dalam Pasal 1 Ayat (2) dan (3). Menurut teori ilmu politik, demokrasi dianggap sangat bergantung pada tegaknya hak-hak sipil, kalau hak berserikat atau berkumpul, atau hak berbicara, hak pers, hak memilih dan dipilih tidak diakui dan tidak ditegakkan oleh hukum di suatu negara maka negara itu tidak bisa disebut demokratis.

Untuk membangun pemerintahan daerah yang demokratis, karakter produk hukum dalam pemerintahan daerah harus lahir dalam konsep demokrasi. Untuk melihat karakter produk hukum dalam konsep demokratis maka hukum responsif menjadi fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial.²⁵ Hukum responsif punya gagasan melahirkan hukum yang baik. Hukum yang baik seharusnya memberikan suatu yang lebih dari pada sekedar prosedur hukum. Hukum tersebut harus berkompeten dan juga adil, ia seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen terhadap tercapainya keadilan yang substantif.²⁶ Hukum responsif memperkuat cara-cara di zaman keterbukaan dan integritas.

Karakter produk hukum disamakan dengan sifat atau watak produk hukum, dapat dilihat dari berbagai sudut teoritis. Dalam studi tentang hukum banyak identifikasi yang dapat diberikan sebagai sifat atau karakter hukum,

²⁴Bagir Manan, *Dasar-dasar... Loc.Cit.*

²⁵Philippe Nonet & Philip Selznick, *Dalam Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, (Jakarta: HUMA, 2003), hlm. 13.

²⁶*Ibid*, hlm. 61.

seperti memaksa, tidak berlaku surut dan umum. Hukum mempunyai sifat umum, sehingga peraturan hukum tidak ditujukan pada seseorang dan tidak akan kehilangan kekuasaannya jika telah berlaku terhadap suatu peristiwa konkret.

Peraturan hukum juga bersifat abstrak, yakni mengatur hal-hal yang belum terkait dengan kasus-kasus konkret. Selain itu, ada yang mengidentifikasi sifat hukum ke dalam sifat imperatif dan fakultatif. Dengan sifat imperatif, peraturan hukum bersifat apriori harus ditaati, mengikat dan memaksa, sedangkan sifat fakultatif, peraturan hukum tidak secara apriori mengikat, melainkan sekedar melengkapi.

Hukum juga dapat berhubungan dengan cara penindasan oleh pemerintah, maksudnya bahwa sistem pemerintahan masuk ke dalam pola kekuasaan yang bersifat menindas melalui hukum dan juga berhubungan erat dengan masalah kemiskinan sumber daya pada elit pemerintah. Penggunaan kekuasaan yang bersifat menindas, terdapat masyarakat yang masih berada pada tahap pembentukan tatanan politik tertentu. Hukum berkaitan dengan kekuasaan, tata hukum tidak mungkin ada jika terkait pada suatu tata tertentu yang menyebabkan hukum mengefektifkan kekuasaan. Jika demikian, maka pihak yang berkuasa dengan baju otoritas mempunyai kewenangan yang sah menuntut warga negara agar mematuhi kekuasaan yang bertahta. Penggunaan kekuasaan itu bisa melahirkan karakter hukum otonom, tergantung pada tahap pembentukan tata politik masyarakat yang bersangkutan.²⁷

Masyarakat yang baru dilahirkan harus menunjukkan dan membuktikan bahwa ia bisa

menguasai keadaan, menguasai anggota-anggotanya atau menciptakan ketertiban. Tujuan utama yang harus dicapai oleh suatu masyarakat sebagai komitmen politik adalah ketertiban. Negara baru yang lebih mengutamakan tujuan tertentu lebih mengutamakan sisi substansi di atas prosedur atau cara-cara untuk mencapai substansi tersebut. Artinya, jika perlu prosedur atau cara-cara (hukum) bisa didorong ke belakang asalkan substansi (tujuan) dapat tercapai. Keadaan tersebut akan berubah jika tujuan-tujuan fundamental sedikit demi sedikit telah tercapai, yang pada akhirnya hukum akan terpisah dari politik menjadi substansi yang lebih otonom. Ciri menonjol hukum otonom adalah terkaitnya masyarakat secara kuat pada prosedur. Elit penguasa tidak lagi leluasa menggunakan kekuasaan karena ada komitmen masyarakat untuk menjalankan kekuasaan dengan tata cara yang diatur.

Jika dilihat dari segi penafsiran maka produk hukum yang berkarakter responsif/populistik biasanya memberikan sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit. Itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis, sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konserfatif/elitis memberikan peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri. Produk hukum yang berkarakter ortodoks biasanya cenderung memuat materi singkat

²⁷Moh. Mahfud M.D, *Politik Hukum diIndonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2001), hlm. 20.

dan pokok-pokok saja untuk kemudian memberi peluang yang luas bagi pemerintah untuk mengatur berdasarkan visi dan kekuatan politiknya.²⁸

Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembuatan Peraturan Daerah

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memuat asas-asas, karena asas ini akan memberikan pedoman dan bimbingan dalam menuangkan peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang tepat, sesuai dengan metode dan prosedur yang telah ditentukan.

Menurut Paul Scholten, misalnya menguraikan (memberikan definisi asas hukum sebagai berikut “pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengan ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”.²⁹

Hukum sebagai meta kaedah berkenaan dengan kaedah hukum dalam bentuk kaedah perilaku. Hal ini sesuai dengan pendapat Attamimi dalam pembentukan perundang-undangan harus diperhatikan asas-asas sebagai berikut.³⁰

1. Asas-asas formal yang terdiri dari:
 - Asas tujuan yang jelas, yaitu asas mengenai letak peraturan perundang-undangan dalam rangka kebijaksanaan

umum pemerintah, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.

- Asas organisasi/lembaga yang tepat, yaitu asas kewenangan organisasi/ lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan. Kewenangan masing-masing organisasi/lembaga menentukan materi suatu perundang-undangan yang dibentuk.
 - Asas perlu pengaturan, yaitu asas alternatif lain dalam menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan.
 - Asas yang dapat dilaksanakan, yaitu asas untuk menegakkan peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan.
 - Asas *consensus*, yaitu asas kesepakatan rakyat untuk kewajiban menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingatk bentuk peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.
2. Asas-asas materil, terdiri dari:
 - Asas terminologi dan sistematika yang benar, yaitu agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti dan dipahami oleh masyarakat, baik

²⁸*Ibid*, hlm. 25-26.

²⁹J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa B. Arief Sidharta, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 199-120.

³⁰A.Hamit S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Suatu Study Analisis Mengenai Keputusan Presiden), Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 345-346.

mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.

- Asas dapat dikenali, yaitu asas apabila suatu perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.
- Asas perlakuan yang sama dalam hukum, yaitu asas yang menunjukkan bahwa tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenangan-wenangan di depan hukum terhadap anggota masyarakat.
- Asas kepastian hukum, yaitu asas yang merupakan salah satu asas umum negara berdasarkan hukum.
- Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu, yaitu asas yang memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar bagi masalah khusus.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ada beberapa pandangan para ahli diantaranya:³¹

1. Menurut Van der Vlies, perumusan tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*), dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu asas formal (*formeel beginselen*) dan asas materil (*materiele beginselen*). Asas formal meliputi *het*

beginnel van duidelijke doelstelling (asas tujuan yang jelas), *het beginsel van het juiste orgaan* (asas organ/ lembaga yang tepat), *het noodzakelijkheids beginsel* (asas perlunya pengaturan), *het beginsel van uitvoerbaarheid* (asas dapat dilaksanakan), *het beginsel van consensus* (asas konsensus). Asas materil meliputi *het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek* (asas terminologi dan sistematika yang jelas), *het beginsel van de kenbaarheid* (asas dapat dikenali), *het rechtsgelijkheidsbeginnel* (asas perlakuan yang sama dalam hukum), *het rechtszekerheidsbeginnel* (asas kepastian hukum), *het beginsel van de individuele rechtsbedeling* (asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual).

2. Menurut Oostenbrink, yang dikembangkan oleh Kortmann, sebagaimana dikutip Siti Sundari Rangkuti, dijelaskan bahwa asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah menggunakan kriteria *een duidelijke en consistetente terminologie* (terminologi jelas dan konsisten).
3. Menurut A. Hamid S. Attamimi, dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dapat disusun, yakni cita hukum Indonesia, asas negara berdasar hukum, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi, dan asas-asas lainnya.

³¹Yuliandri, *Pembentukan Peraturan Daerah... Op. Cit.*, hlm. 113.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di atas dapat dijadikan pedoman dalam pembuatan perda, sehingga perda yang dibuat tidak menjadi perda yang bermasalah ketika akan diimplementasikan.

Kesimpulan

1. Prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi, antara lain supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), asas legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan, organ-organ pendukung yang independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara (*constitutional court*), perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*), berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*), dan transparansi dan kontrol sosial. Melalui hukum yang bersifat responsif-demokratis itu, dapat menguatkan sistem demokrasi Indonesia dengan kesempatan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan hukum. Akhirnya dapat dipastikan bahwa pembangunan hukum yang responsif-demokratis merupakan tangga eskalasi masyarakat untuk melakukan gerakan emansipasi sosial yang diperlukan untuk mewujudkan keadilan sosial masyarakat.
2. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memuat asas-asas, karena asas ini akan memberikan pedoman dan bimbingan dalam menuangkan peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang tepat, sesuai dengan metode dan prosedur yang telah ditentukan.

Saran

Pemerintah daerah harus membuka transparansi publik dalam pembuatan perda. Hal demikian, bertujuan agar terwujudnya negara hukum yang demokratis. Pemerintah daerah juga harus bisa menempatkan rakyat sebagai kontrol sosial terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat di daerah, agar masyarakat bisa bersikap responsif terhadap kebijakan yang dibuat tersebut.

Referensi

- Bagir Manan. 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Penerbit IND-HILL.CO.
- HAW Wijaya. 2002. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Halim Hamzah. 2010. *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Jamhur Poti. *Demokratisasi Media Massa Dalam Prinsip Kebebasan, Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*. Volume 1. Nomor 1. 2011.
- Jimly Assididqie. 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- J.J.H. Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa B. Arief Sidharta. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- J. Kaloh. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Khairul Fahmi. Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif. *Jurnal Konstitusi*. Volume 7 Nomor 3. Juni 2010.
- Lexy J. Moleong. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Martha Pigome. Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amendemen UUD 1945. *Jurnal Dinamika Hukum*. Volume 11. Nomor 2. Mei 2011.
- Moh. Mahfud M.D. 2001. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Muhammad Suharjono. Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum DIH*. Volume 10. Nomor 19. Februari 2014.
- Philippe Nonet & Philip Selznick. 2003. *Dalam Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*. Jakarta: HUMA.
- Roni Hanitijo Soemitro. 2000. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetil*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Zarkasi. Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Hukum Inovatif*. Volume 2. Nomor 4. Tahun 2010.