

## LEGISLASI DAERAH YANG PARTISIPATIF

Tomy Michael \*

### ABSTRACT

*Regional government, in fact often demonstrated an inability to generate local regulations in legislative program. This is because of political interaction in the rulemaking. To overcome this problem, among others, the local government form regulations regarding the procedure for the preparation and management of Prolegda in the form of Regional Head Regulation and Parliament Regulation with reference to the Law No. 12 of 2011 and Presidential Regulation No. 61 of 2005, to make the ideas of the academic community who are competent in law legislation.*

*Keywords: local legislation*

### ABSTRAK

Pada faktanya seringkali daerah dalam mengadakan program legislasi daerah selalu menunjukkan ketidakmampuan dalam menghasilkan peraturan daerah. Hal ini dikarenakan adanya interaksi politik dalam pembuatan peraturan daerah. Untuk mengatasinya pemerintah daerah antara lain membentuk peraturan tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegda dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah dan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada UU No. 12 Tahun 2011 dan Perpres No. 61 Tahun 2005. Untuk menjadikan hasil pemikiran para akademika yang berkompeten dalam legislasi Perda.

**Kata Kunci :** legislasi daerah

### PENDAHULUAN

UUD 1945 menunjukkan bahwa Indonesia merupakan suatu negara kesatuan (unitary state), pluralitas kondisi lokal baik ditinjau dari sudut adat istiadat, kapasitas pemerintahan daerah, suasana demokrasi lokal, dan latar belakang pembentukan daerah masing-masing mengharuskan ditetapkannya kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. Keputusan politik untuk memberikan otonomi yang lebih luas kepada daerah telah memberikan perubahan yang signifikan terhadap sistem pemerintahan

\* Penulis adalah Editor Buku Pada Penerbit Titah Surga Yogyakarta dan Pengelola Jurnal Ilmiah Indonesia Cogito Ergo Sum Email : a\_los\_tesalonicenses@yahoo.com

Indonesia pada umumnya dan khususnya pemerintahan daerah.

Desentralisasi dalam teori dan praktiknya lebih memberikan kebebasan dan kemandirian kepada masyarakat daerah didalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan, terutama terhadap kepentingan masyarakat daerah. Adakalanya makna desentralisasi menjadi alasan kokoh dalam membentuk suatu perda yang tidak memenuhi rasa keadilan di dalam masyarakat (tidak ideal). Sedangkan tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, memberdayakan, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas masyarakat.

Apabila terdapat perbedaan antara

sentralisasi dan desentralisasi yang diungkapkan dalam negara kesatuan maka perbedaan ini dapat disajikan semata dari sudut pandang lingkup wilayah keabsahan norma-norma yang membentuk tatanan hukum nasional.<sup>1</sup> Secara konseptual, desentralisasi hanya dapat diupayakan dalam hal pembagian wilayah atas komunitas hukum dan wilayah hukum yang sama. Jika desentralisasi hendak ditujukan kepada komunitas hukum, sejumlah tatanan hukum dengan lingkup wilayah keabsahan yang terpisah tidaklah harus terpisah total.

Menurut Hans Kelsen desentralisasi murni terjadi jika tidak adanya norma-norma yang berlaku untuk seluruh wilayah (tidak adanya norma positif yang berlaku untuk seluruh wilayah, namun terdapat *grund norm* yang dicita-citakan berlaku untuk seluruh wilayah). Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 136 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004), bahwa perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi / kabupaten / kota dan tugas pembantuan. Tahapan perencanaan pembentukan perda dimulai dengan Program Legislasi Daerah (*Prolegda*) yang bertujuan mendesain perda secara terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Program pembangunan peraturan perundang-undangan daerah perlu menjadi prioritas karena perubahan terhadap undang-undang tentang pemerintahan daerah dan berbagai peraturan perundangan lainnya serta dinamika masyarakat dan pembangunan daerah menuntut pula adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya.

## PEMBAHASAN

### Dasar-dasar dalam Legislasi

Pada saat ini teori politik modern terbagi atas teori demokrasi elitis dan teori

1 Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung, 2008, hal 346-347.

demokrasi partisipatif. Menurut pandangan teori demokrasi elitis, suatu masyarakat dibentuk oleh kekuatan-kekuatan yang impersonal. Penekanan utama ilmuwan Harold Lasswell yaitu adanya fungsi manipulatif dan kemampuan para elit. Pandangan teori demokrasi elitis, berbeda dengan pemikiran John Dewey (penganut teori demokratis partisipatif) yang menyatakan bahwa keberadaan suatu masyarakat demokrasi tergantung pada konsensus sosial dengan pandangan pada perkembangan manusia yang didasarkan atas kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik.

Untuk memahami demokrasi tidak cukup hanya menyimak teks-teks normatif yang tertera dalam peraturan perundang-undangan saja melainkan harus berorientasi pada fakta. Ilmu hukum tidak pernah menjadi ilmu normatif murni dan tidak pernah menjadi ilmu sosial murni karena hukum dapat berasal dari *sollen sein* dan *sein sollen*. Pada prinsipnya hukum selalu mengandung aspek cita dan realita.

### Konfigurasi Politik Hukum

Di dalam bahasa Arab terminologi politik disebut dengan *siyasyah* yang kemudian diterjemahkan menjadi *siyasat* namun secara etimologis istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Belanda yaitu *rechtspolitiek* bentukan dari dua kata yaitu *recht* dan *politiek*. Istilah ini seharusnya tidak dicampudrukkan dengan *politiekrecht* (pemikiran *Hence van Maarseveen*)<sup>2</sup>. Dengan politik terdapat hubungan khusus antara manusia yang hidup bersama, dalam hubungan itu timbul aturan, kewenangan, kelakuan pejabat, legalitas keabsahan, dan kekuasaan.<sup>3</sup> Secara konseptual konfigurasi politik yang berlaku

2 Imam Syaukani, dkk, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hal 19.

3 Inu Kencana Syafiiie dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hal 6.

dan dianut oleh suatu negara dapat ditelaah secara dikotomis yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter.<sup>4</sup>

Pada negara demokratis proses legislasi mengarah pada konfigurasi politik demokratis yaitu suatu susunan kekuatan politik yang membuka peluang bagi potensi rakyat secara maksimal untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan negara. Adanya interaksi politik dalam ranah legislasi selalu menimbulkan pertentangan individual. Proses legislasi untuk menjadikan hukum positif, faktanya merupakan proses yang sarat dengan berbagai muatan, nilai, dan kepentingan para aktor.<sup>5</sup>

Menurut Eugen Ehrlich menyatakan bahwa hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila selaras dengan hukum yang berada di dalam masyarakat. Mereka yang berperan sebagai pihak yang mengembangkan hukum harus memiliki hubungan yang erat dengan kaidah-kaidah di dalam masyarakat. Maka interaksi politik dan hukum selalu berkorelasi dengan proses pembentukan perda. Seyogyanya pembentukan perda berpegang pada hukum, karena di dalam hukum itu sendiri telah merumuskan bagaimana melakukan legislasi yang tepat serta tidak mengabaikan intervensi politik pada waktu yang bersamaan

Talcott Parsons yang mengemukakan teori struktural fungsional bahwa masyarakat harus dianggap sebagai suatu sistem yang terdiri atas bagian berkaitan dan mempengaruhi. Pada dasarnya masyarakat terintegrasi atas kata sepakat para anggotanya mengenai nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat tersebut. Maka masyarakat merupakan suatu sistem sosial dengan tingkat independensi (stabilitas dalam hubungan pertukaran dengan lingkungannya dan kemampuan mengontrol) tertentu dalam mencukupi kebutuhan-kebutuhannya.

4 Anis Ibrahim, *Legislasi Dan Demokrasi*, In Trans Publishing, Malang, 2008, hal 2.

5 *Ibid*, hal 7.

Menurut penulis proses pembentukan an perda akan menjadi sempurna apabila menerima masukan-masukan yang bermuatan politis dari para petinggi politik. Sebab kepentingan politik tersebut dapat menjadikan suatu perda menjadi efektif keberlakuannya di dalam masyarakat. Walaupun bukan rahasia umum apabila perda bermuatan politis tidak berpihak kepada masyarakat.

### **Kearifan Lokal dalam Suatu Perda**

Inti permasalahan dari proses legislasi suatu perda yaitu tidak mengikutsertakan peran serta masyarakat dalam membentuk peraturan tersebut. Dalam kaitan ini manusia adalah komponen makhluk hidup yang paling sentral dan krusial karena manusia adalah bagian dari unsur makhluk hidup yang paling sempurna jika dibandingkan dengan makhluk hidup yang lain.<sup>6</sup>

Ditilik dari satu sisi citra kearifan lokal dapat didasarkan pada ilmu pengetahuan seperti terpola dalam masyarakat ilmiah di negara-negara maju dengan alam pikirnya yang bercorak rasional. Namun dari sisi lainnya kearifan lokal ini dilandasi oleh sistem nilai dan religi yang berkembang dalam alam pikir masyarakat yang sederhana dan bersahaja di negara-negara yang berkembang. Ajaran agama dan kepercayaan masyarakat lokal menjiwai dan mempengaruhi bagaimana suatu peraturan dapat terlaksana dengan baik. Cerminan dari kearifan lingkungan masyarakat secara konkrit terkristalisasi dalam produk hukum masyarakat lokal dalam antropologi hukum dapat disebut juga hukum kebiasaan, hukum rakyat, hukum penduduk asli, hukum tidak tertulis, dan hukum adat.

Bahwa aktifitas kebudayaan berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial, sarana untuk menjaga keteraturan

6 Rachmad Syafa'at, dkk, *Negara, Masyarakat Adat dan Kearifan Lokal*, In Trans Publishing, Malang, hal 4.

spiritual, sosial dan ekologi dalam kehidupan masyarakat. Hukum bukan institusi bersifat otonom namun bagian yang tidak terpisahkan dan dipengaruhi oleh aspek-aspek kebudayaan (ideologi, politik, ekonomi, sosial dan religi). Komunitas masyarakat merupakan arena sosial yang memiliki kapasitas untuk membentuk hukum sebagai mekanisme internal dalam menjaga keteraturan dan ketertiban sosial dalam lingkungan komunitasnya.

Oleh karena itu dalam suatu organisasi politik yang disebut negara selain terdapat hukum negara dalam bentuk peraturan perundang-undangan, juga berlaku hukum agama, hukum rakyat, dan mekanisme-mekanisme pengaturan lokal yang juga berfungsi sebagai alat pengendali sosial. Seringkali pemerintah mengabaikan fenomena kearifan lokal dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan. Realitas kemajemukan hukum tergusur oleh ideologi sentralisme hukum yang dianut oleh pemerintah dalam politik pembangunan hukum yang diarahkan untuk menciptakan unifikasi hukum, kodifikasi hukum, dan uniformitas hukum dengan cap hukum nasional sebagai satu-satunya hukum yang berlaku bagi semua warga negara di seluruh teritori Republik Indonesia.<sup>7</sup>

### **Efektivitas Legislasi**

Terdapat beberapa perubahan dalam proses legislasi di parlemen sebagai konsekuensi dari amandemen UUD serta lahirnya beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan proses legislasi. Dapat dijelaskan dengan keberadaan DPD yang bertujuan untuk lebih mengakomodasi kepentingan daerah di parlemen. Kehadiran DPD telah mengubah pola proses legislasi yang selama ini didominasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah.

Istilah legislasi berasal dari bahasa

Inggris (*legislation*). Dalam khasanah ilmu hukum, legislasi mengandung makna dikotomis yang memiliki makna proses pembentukan hukum atau produk hukum. Legislasi dapat juga diartikan sebagai pembuatan Undang-undang.<sup>8</sup>

Di negara Perancis fungsi legislasi merupakan bidang kekuasaan legislatif yang dibedakan secara tegas dengan kekuasaan eksekutif. Wewenang pembentukan Undang-undang dipegang oleh parlemen sebagai konsekuensi kekuasaan legislatif. Apabila terjadi perbedaan antara statuta dan regulasi maka Mahkamah Konstitusi dan Dewan Pertimbangan Agung memiliki wewenang untuk menyelesaikan konflik norma tersebut.<sup>9</sup>

Legislasi sebagai asumsi dasar dalam melahirkan hukum positif (*in abstracto*) akan sesuai dan selalu dipengaruhi oleh konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses legislasi tersebut.<sup>10</sup> Secara konseptual, konfigurasi politik yang berlaku dan dianut oleh suatu negara dapat ditelaah secara dikotomis, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Jika konfigurasi politik yang dianut oleh suatu negara demokratis, maka dalam proses legislasinya akan demokratis karena konfigurasi tersebut akan memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Sedangkan konfigurasi politik yang dianut negara otoriter, maka peranan dan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi relatif kecil karena proses legislasi identik dengan intervensi politik.

Inti legislasi terdiri atas dua golongan besar yaitu tahap sosiologis (sosio-politis) dan tahap yuridis.<sup>11</sup> Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses

8 Tim Reality, *Kamus Terbaru Bahasa Indonesia*, Reality Publisher, Surabaya, 2008, hal 414.

9 Febrian, *Buku Panduan tentang Proses Legislasi*, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2010, hal 1.

10 Lubis, M Solly, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hal 64.

7 *Ibid*, hal 11.

untuk mematangkan suatu gagasan, isu, dan/atau masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Apabila gagasan tersebut berhasil dilanjutkan, maka bentuk dan isinya mengalami perubahan yakni makin dipertajam dibandingkan pada saat muncul. Pada titik ini, proses legislasi akan dilanjutkan ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan suatu peraturan hukum.

Legislasi tidak sekedar suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kewenangan dalam perumusan tersebut, namun jangkauannya melintas hingga pergulatan dan interaksi kekuatan sosial politik yang melingkupi dan berada di sekitarnya. Steven Vago menyatakan bahwa "*lawmaking is a complex and continuous process, and it exists as a response to a number of social influences that operate in society. The forces that influence lawmaking cannot always be precisely determined, measured, or evaluated*".<sup>12</sup>

Pembentukan hukum dipengaruhi oleh *interest group* (kekuatan suatu kelompok), *public opinion* (pendapat publik), dan *social science* (ilmu-ilmu sosial). Pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif menjadi titik penting untuk menjelaskan legislasi dalam pemerintahan presidensial. Dengan adanya pemisahan tersebut, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui RUU pun sendiri pula.<sup>13</sup> Sedangkan Ann Siedman berpendapat, proses pembentukan hukum harus berpatokan pada enam tahapan yaitu asal-usul RUU, konsep Undang-undang, penentuan prioritas, penyusunan RUU,

penelitian, dan siapakah yang memiliki akses dalam pembentukan Undang-undang.<sup>14</sup> Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan.

Berdasarkan pemahaman tersebut, maka interaksi politik dan hukum dalam mempengaruhi proses pembentukan perda menjadi penting untuk dilakukan kajian secara mendalam, dikarenakan pembentukan perda berpegang pada peraturan hukum (pada dasarnya hukum telah merumuskan bagaimana melakukan legislasi yang tepat dengan tidak mengabaikan interaksi dan intervensi politik pada sisi yang bersamaan).

Plato mengatakan bahwa legislasi dan pembentukan tatanan politik merupakan sarana paling sempurna di dunia ini untuk mencapai kebaikan. Sedangkan menurut Burkhardt Krems, ilmu pengetahuan perundang-undangan sebagai disiplin ilmu yang relatif baru (merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi).<sup>15</sup> Lebih lanjut Eugen Ehrlich sebagai pelopor aliran *sociological jurisprudence* menyatakan bahwa hukum positif dapat memiliki daya berlaku yang efektif jika selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law*) dan mereka yang berperan sebagai pihak yang mengembangkan hukum harus memiliki hubungan yang erat dengan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat bersangkutan.<sup>16</sup> Eugen menjelaskan bahwa titik pusat perkembangan hukum tidak terletak pada Undang-undang, putusan hakim, atau ilmu hukum,

---

11 Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Buku Kompas, Jakarta, 2003, hal 135.

12 Steven Vago, dalam Anis Ibrahim, *Ibid*, hal 5.

13 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hal 82.

14 Ann Sendman, Robert Seidman and Nalin Abeyserkeve, dalam Anis Ibrahim, *ibid*, hal 8.

15 A Hamid S Attandini, dalam Anis Ibrahim, *Ibid*, hal 8.



tetapi pada masyarakat itu sendiri.

Mengkaji legislasi dalam ranah ilmu pengetahuan perundang-undangan haruslah menerima suatu kenyataan biarpun legislasi berpedoman pada hukum, pada dasarnya merupakan pencerminan dan determinasi (hal menentukan, hal menetapkan, hal memastikan, ketetapan hati) dari proses yang terjadi dalam kehidupan sosial politik.

Fakta legislasi demikian dikarenakan organ yang memiliki kewenangan untuk membentuk hukum tersebut merupakan lembaga politik. Setiap legislasi selalu dipengaruhi oleh interaksi politik tertentu yang tengah berlangsung di negara dimana legislasi tersebut dilangsungkan.

Berdasarkan sistem demokratis, pembentukan perda harus berdasarkan asas keterbukaan. Semenjak otonomi daerah diimplementasikan, eksistensi perda sebagai salah satu sarana legal atas kebijakan daerah merupakan salah satu isu sentral dan seringkali perda bertentangan dengan kepentingan umum.

Catatan pemerintah pusat menunjukkan, semenjak otonomi daerah diimplementasikan tahun 1999 hingga 2 Maret 2006, Departemen Dalam Negeri telah menerima 5.054 Perda tentang pajak daerah, retribusi daerah dan sumbangan pihak ketiga. Sebanyak 3.996 perda lolos seleksi, 158 perda harus direvisi dan 930 perda layak dibatalkan.<sup>17</sup>

Rikardo Simamarta mengkritik bahwa pembentukan hukum di daerah acapkali hanya dipahami sebagai perkara teknis belaka tanpa mempedulikan proses sosial dan politiknya.<sup>18</sup> Akibat dari hal yang demikian, maka substansinya menjadi carut marut dan substansi perda lebih banyak hasil contekan dari daerah lain dibanding dengan hasil kreativitas intelektual, dari

---

16 Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, PT Gramedia, Jakarta, 2006, hal 128-130.

17 Anis Ibrahim, *Legislasi...*, *loc. cit.*, hal 14-15.

aktor-aktor yang berkewenangan.

### **Pembentukan Perda dan Prolegda**

Perda menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Melalui pembentukan perda yang berencana, aspiratif dan berkualitas dalam bentuk Prolegda, maka dapat diharapkan perda akan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah.

Secara normatif, dalam Pasal 1 angka 10 UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan, bahwa Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi atau perda kabupaten / kota yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Berdasarkan pengertian tersebut, maka perencanaan merupakan tahap paling awal yang harus dilakukan dalam tiap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk juga perda.

Prolegda terkait dengan Badan Legislasi Daerah. Hal ini dikarenakan, Balegda dalam Pasal 53 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertugas :

1. Menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
2. Koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan

---

18 Rikardo Simamarta, *Pembaharuan Hukum Daerah Menuju Pengembalian Hukum Kepada Rakyat*, Huma, Jakarta, 2003, hal 35.

- pemerintah daerah;
3. Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
  4. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;
  5. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah;
  6. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
  7. Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
  8. Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

Berbeda dengan Prolegnas yang telah terdapat pengaturan memadai mengenai substansi, prosedur penyusunan dan pengelolannya, sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, maka tidak demikian halnya dengan Prolegda. Di dalam UU No. 12 tahun 2011, materi tentang Prolegda hanya ditemukan dalam dua pasal, yaitu Pasal 1 tentang batasan pengertian Prolegda, dan Pasal 33

mengenai keharusan perencanaan penyusunan perda dilakukan dalam suatu Prolegda.

Kedua pasal tersebut juga tidak mengamanatkan tentang pengaturan lebih lanjut mengenai muatan, proses penyusunan dan pengelolaan Prolegda. Berbeda dengan Prolegnas yang secara tegas mengamanatkan untuk diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UU No. 12-2011.

Sehubungan dengan keadaan tersebut, terdapat dua kemungkinan. *Pertama*, pembentuk Undang-undang menyerahkan pengaturan tentang tata cara dan mekanisme penyusunan Prolegda kepada pemerintah daerah. *Kedua*, pembentuk Undang-undang menyerahkan pengaturan tentang tata cara dan mekanisme penyusunan Prolegda ke dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, sebagaimana telah diatur sebelumnya dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah.

Permendagri ini lahir sebelum UU No. 12 tahun 2011, sehingga secara substantif materi muatannya banyak yang tidak sesuai dengan Undang-undang tersebut. Permendagri tersebut hanya mengatur tentang perlunya disusun Prolegda dan tahapan penyusunan Prolegda, yaitu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 Kepmendagri No. 169 tahun 2004 bahwa Prolegda provinsi disusun setiap tahun, disusun sesuai kewenangan provinsi yang meliputi rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan keputusan gubernur.

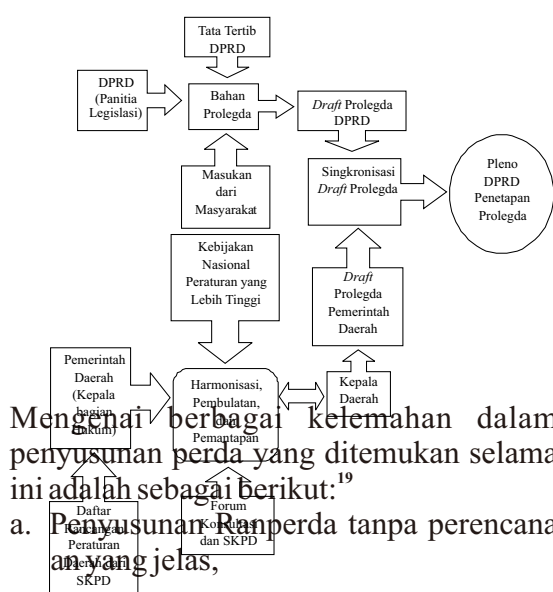
Pasal 3 Kepmendagri No. 169 tahun 2004 menentukan prosedur penyusunan Prolegda, yaitu sebagai berikut:

1. Pimpinan unit kerja menyiapkan rencana prolegda provinsi setiap tahun sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing unit kerja.

2. Pembahasan rencana prolegda di koordinasikan oleh Biro Hukum Sekretariat Provinsi.
3. Hasil pembahasan prolegda diajukan oleh Biro Hukum Sekretariat Provinsi kepada Gubernur.
4. Prolegda Provinsi ditetapkan oleh Gubernur.

Untuk memahami masalah tersebut perlu ditegaskan bahwa menurut ketentuan Pasal 136 UU No. 32 tahun 2004 Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Oleh karena itu dalam penyusunan Prolegda juga perlu mendapat persetujuan bersama (DPRD dengan Pemda). Dengan menganalogikan penyusunan Prolegnas sebagaimana diatur dalam UU No. 12 tahun 2011 dan Perpres No. 61 tahun 2005 maka tata cara penyusunan Prolegda secara umum sebaiknya diatur dalam peraturan kepala daerah dan mekanisme penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD perlu diatur dengan peraturan tata tertib DPRD.

Bagan Alur Penyusunan Prolegda Mengacu pada Perpres No. 61 tahun 2005



- b. DPRD kesulitan untuk mengusulkan yang sesungguhnya dibutuhkan karena tidak adanya acuan,
- c. Pengusulan Ranperda seringkali tanpa melalui kajian yang mendalam,
- d. Kesulitan dalam proses penyusunan perda, misalnya dalam penganggaran; evaluasi / pengkajian; penyusunan naskah akademik,
- e. Kurang mampu menjangkau partisipasi dan mengakomodasi kepentingan publik,
- f. Munculnya perda yang tumpang tindih (tidak sinkron),
- g. Banyak memunculkan perda ber masalah.

Dengan adanya Prolegda maka berbagai kelemahan tersebut akan dapat ditekan, sehingga proses pembentukan perda lebih mudah dan tujuan untuk menghasilkan perda yang baik dapat lebih mudah diwujudkan.

Dari gambaran beberapa pendapat di atas terlihat betapa pentingnya penyusunan Prolegda tidak hanya untuk kepentingan pembentukan perda semata tapi lebih luas lagi terkait dengan keseluruhan program pembangunan daerah. Oleh karena itu sesungguhnya tidak ada alasan yang kuat bagi pemerintah daerah untuk tidak melakukan penyusunan Prolegda.

## KESIMPULAN

Praktik legislasi di daerah yang berpedoman pada UU No. 32 tahun 2004 terdapat interaksi politik dalam proses pembentukan perda, yang apabila dilakukan pengkajian dalam perspektif demokrasi maka interaksi politik dalam proses pembentukan perda tersebut cenderung mengarah kepada demokrasi

19 Usman, "Urgensi Program Legislasi Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Daerah Dan Prospek Pengaturannya", <http://www.hukumku.blog.com>, diakses pada Tanggal 3 September 2011.



elitis. Pada akhirnya perda yang dihasilkan lebih mengarah pada muatan politik daripada memberi kemaslahatan bagi masyarakat.

#### SARAN

Untuk mengisi kekosongan hukum, sebaiknya pemerintah daerah dapat melakukan inisiatif yaitu :

1. Membentuk peraturan tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegda dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah dan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada UU No. 12 tahun 2011 dan Perpres No. 61 tahun 2005.
2. Menjadikan hasil pemikiran para akademika yang berkompeten dalam legislasi Perda khususnya terkait ilmu hermeneutik.
3. Melakukan penelitian secara berkelanjutan terhadap masyarakat sebelum adanya legislasi daerah.
4. Menerima dan mencerna apresiasi masyarakat terhadap perda yang akan diberlakukan.
5. Dalam mengoptimalkan pelaksanaan legislasi daerah maka sesuai yang termaktub pada UU 12 tahun 2011 wajib bersandar pada naskah akademik. Hal ini dapat dijadikan sebagai landasan dalam merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan suatu perda.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anis Ibrahim, *Legislasi Dan Demokrasi*, In *Trans Publishing*, Malang, 2008.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, PT Gramedia, Jakarta, 2006.
- Febrian, *Buku Panduan tentang Proses Legislasi*, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2010.

- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung, 2008
- Imam Syaukani, dkk, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Inu Kencana Syafii dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2006.
- Lubis, M Solly, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Rachmad Syafa'at, dkk, *Negara, Masyarakat Adat dan Kearifan Lokal*, In Trans Publishing, Malang.
- Rikardo Simamarta, *Pembaharuan Hukum Daerah Menuju Pengembalian Hukum Kepada Rakyat*, Huma, Jakarta, 2003.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Buku Kompas, Jakarta, 2003.
- Tim Reality, *Kamus Terbaru Bahasa Indonesia*, , Reality Publisher, Surabaya, 2008.
- Usman, "Urgensi Program Legislasi Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Daerah Dan Prospek Pengaturannya", <http://www.hukumku.blog.com>, diakses pada Tanggal 3 September 2011.