

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA
MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 10 TAHUN 2004 TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
(Studi Terhadap Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi
Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat)**



Oleh:

SITA FEBRIANI

No Mahasiswa : 02410325
Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA
2007**

PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA
MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 10 TAHUN 2004 TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
(Studi Terhadap Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi
Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat)

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surutnya, sejak diproklamirkannya kemerdekaan negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 ternyata masalah pokok yang dihadapi bangsa ini ialah bagaimana dalam masyarakat yang beraneka ragam suku, agama dan budayanya, mempertinggi tingkat kehidupan ekonomi disamping membina suatu kehidupan sosial politik yang demokratis.

Terjadinya krisis yang berkepanjangan telah membawa dampak hampir kepada seluruh aspek dan tatanan kehidupan bangsa Indonesia. Walaupun terasa pahit karena menimbulkan keterpurukan bagi bangsa dan rakyat Indonesia, namun hikmah positif yang merupakan *blessing in disguised* adalah timbulnya ide dan pemikiran dasar yang menumbuhkan “reformasi total” di dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pola hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang selama ini cenderung sentralistik, hampir dapat dipastikan segera berakhir sejalan dengan berakhirnya kepemimpinan Orde Baru. Indikasi akan hal ini,

sebenarnya telah terlihat sejak awal gerakan reformasi di tanah air, yang tercermin dari tuntutan para tokoh reformis untuk merumuskan kembali pola hubungan pusat dan daerah sebagai bagian penting dari agenda reformasi politik. Oleh karenanya dapat dimengerti bila pemerintahan transisi melakukan sejumlah langkah fundamental untuk merespon tuntutan tersebut. Melalui Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang baru UU No. 22 Tahun 1999, otonomi daerah akan diperluas dan pelaksanaannya akan dititikberatkan pada Daerah Tingkat II.

Dampak reformasi total ini, ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan, adalah terjadinya pergeseran paradigma dari sistem pemerintah yang bercorak *sentralistik* ke arah sistem pemerintahan *desentralisasi*. Pemerintahan semacam ini memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam wujud “otonomi daerah” yang luas dan bertanggungjawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta, prakarsa dan aspirasi masyarakat sendiri, atas dasar pemerataan dan keadilan, serta sesuai dengan kondisi, potensi dan keanekaragaman wilayahnya.

Prinsip otonomi daerah di Indonesia menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang yang berlaku. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Suatu daerah otonom dapat dikatakan berhasil jika dalam pelaksanaan kewenangan daerah tepat pada sasaran, ini dapat dimaksudkan supaya dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya secara adil dan merata, indikator yang dijadikan tolak ukur diantaranya adalah kesejahteraan warga daerah, pemerataan, keadilan dan demokrasi.

Bahwa dalam Penjelasan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada Penjelasan Umum angka 4 (empat) yang pada salah satu barisnya disebutkan bahwa Hubungan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintah daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang saling mendukung bukan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Kalau diperhatikan secara seksama bahwa dalam penjelasan tersebut diatas ada penekanan dalam hubungan kemitraan, sebagai contohnya konkrit yaitu dalam pembuatan Peraturan Daerah, dimana kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus saling memberikan masukan-masukan demi

kepentingan masyarakat di daerah tersebut. Bahwa dengan demikian harus sama-sama memahami kewenangan masing-masing baik eksekutif dan legislative ditingkat daerah dalam pembuatan suatu Peraturan Daerah.

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsure pemerintah daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan daerah. Penegasan ini diperlukan untuk menghindari salah pengertian atau penafsiran yang diperluas mengenai peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Dalam arti yang luas, peraturan perundang-undangan tingkat daerah dapat juga termasuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh satuan pemerintah pusat di daerah (oleh kepala wilayah) atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang berlaku untuk daerah atau wilayah tertentu.¹

Aspirasi rakyat dirumuskan dalam bentuk kebijaksanaan umum. Peraturan Daerah yang kurang memenuhi aspirasi masyarakat sehingga dirasakan secara materiil kurang memberikan dukungan bagi pertumbuhan kehidupan masyarakat daerah. Namun fenomena Peraturan Daerah yang bermasalah sebenarnya tidak mutlak merupakan suatu kesalahan yang harus dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah.

Dengan diberikannya otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk membuat regulasi atau peraturan daerah, maka setiap kepala daerah dan lembaga perwakilan daerahnya harus peka terhadap permasalahan-permasalahan yang ada

¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1973, hlm. 304

didaerahnya. Permasalahan yang sejak dulu sampai sekarang ini masih menjadi perhatian bersama yaitu adalah memberikan pelayanan kesehatan dengan biaya murah, rumah sakit yang paling terkecil atau puskesmas adalah tempat dimana pelayanan kesehatan diberikan kepada masyarakat pada umumnya dan pada khususnya adalah masyarakat ekonomi menengah kebawah.

Peningkatan mutu pelayanan kesehatan di Puskesmas saat ini telah menjadi kebutuhan seiring dengan perkembangan tatanan kelembagaan dan kondisi masyarakat sebagai pengguna jasa, selama ini telah terpatrit image di masyarakat terhadap pelayanan kesehatan di puskesmas yang kurang baik, seolah-olah fasilitas tersebut hanya diperuntukkan bagi kalangan kelas bawah dengan pelayanan seadanya mulai dari petugas, obat, sampai dengan peralatannya. Beberapa kritikan dan ungkapan yang kurang enak beberapa kali dilontarkan sehingga mengesankan pengunjung Puskesmas adalah orang yang tidak berdaya untuk mengakses pelayanan kesehatan lainnya.

Semua kritikan tersebut seharusnya dijadikan cermin oleh pemerintah dengan adanya tuntutan masyarakat atas peningkatan pelayanan di Puskesmas. Hal ini merupakan tantangan bagi pemerintah kota Yogyakarta untuk memberikan layanan yang baik bagi rakyatnya. Melihat kritikan dan masukan serta kondisi lapangan yang masih perlu ditingkatkan perlu di atur secara jelas dalam peraturan daerah tentang pelayanan kesehatan masyarakat, sehingga dengan adanya peraturan daerah tersebut akan memberikan kepastian dan peningkatan pelayanan kesehatan di Yogyakarta.

Evaluasi dilaksanakan untuk menindaklanjuti keluhan masyarakat yang menyatakan bahwa pelayanan kesehatan di Puskesmas kurang berkualitas dan pelayanannya mengecewakan. Masyarakat seringkali menilai pelayanan di swasta lebih meyakinkan, kualitasnya lebih baik, obatnya lebih manjur, petugasnya ramah serta gedungnya lebih bersih. Padahal kalau kita lihat penghasilan petugas puskesmas dalam pandangan kami masih lebih baik jika dibanding dengan swasta. Hasil evaluasi yang menyeluruh akan memudahkan kita untuk menentukan secara bersama-sama kebijakan yang akan meningkatkan kualitas pelayanan di Puskesmas.

Bahwa semakin tingginya tingkat kepadatan penduduk, selain permasalahan ekonomi, akan tetapi faktor kepadatan penduduk tersebut sangat berpengaruh terhadap tingkat kesehatan yang menunjang kesejahteraan hidup masyarakat Indonesia umumnya dan khususnya masyarakat kota Yogyakarta, hal tersebut berdampak bagaimana Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Kota Yogyakarta dapat menyikapi permasalahan tersebut diatas dalam rangka memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat dengan tidak membebankan biaya yang sangat tinggi kepada masyarakat kota Yogyakarta.

Peran serta masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan para pemerhati khususnya dari kalangan ilmuwan dibidang kesehatan, tokoh-tokoh masyarakat, dan kalangan universitas juga ikut berperan dalam memberikan masukan-masukan positif kepada Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta.

Berdasarkan permasalahan tersebut dan masukan positif, Pemerintah Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Daerah No.5 Tahun 2006 Tentang Retribusi

Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat, bahwa dalam peraturan daerah tersebut mewajibkan kepada masyarakat untuk membayar biaya pelayanan kesehatan pada puskesmas, artinya konsekwensinya masyarakat harus diberikan pelayanan yang terbaik pada tingkat puskesmas. Dengan adanya payung hukum tersebut Pemerintah Kota Yogyakarta dituntut akan lebih baik dalam memberikan pelayanan kesehatan pada masyarakat khususnya pada puskesmas-puskesmas yang ada dalam wilayah hukum Pemerintah Kota Yogyakarta.

Bahwa Peraturan Daerah No.5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang dikeluarkan sudah melalui tahapan-tahapan yang sangat ketat, yang menarik bahwa bagaimana proses pembuatan Peraturan Daerah tersebut sejak masih dalam bentuk Raperda kemudian diusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta, setelah dicermati oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta (legislative) kemudian dikembalikan lagi kepada Pemerintah Kota Yogyakarta (eksekutif). Proses inilah yang menunjukkan demokrasi dan kebersamaan dalam menuju satu titik demi kepentingan masyarakat kota Yogyakarta.

Melalui otonomi daerah diharapkan daerah khususnya Kota Yogyakarta akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintah Daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerahnya khususnya Kota Yogyakarta dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya.

Kebutuhan terhadap Peraturan Daerah sebagai pedoman pelaksanaan pemerintahan di daerah mengemuka ketika arah dari pembangunan daerah bertumpu pada materi yang tercakup dalam Peraturan Daerah itu harus memiliki relevansi dengan fungsi pemerintahan sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial serta dituntut dapat menyerap aspiratif demi kepentingan masyarakat. Berangkat dari uraian ini, peneliti merasa tertarik untuk dapat mengetahui lebih jauh bagaimana Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta (Studi Terhadap Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat).

B. Rumusan Masalah

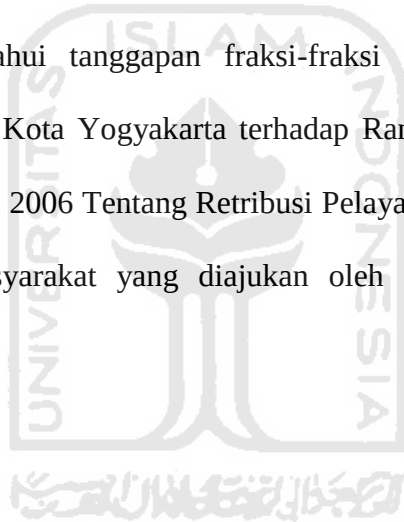
Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimana tanggapan dari fraksi-fraksi pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta terhadap Rancangan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang diajukan oleh Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas, penelitian ini bertujuan:

1. Untuk lebih mengetahui dan memahami proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Untuk mengetahui tanggapan fraksi-fraksi pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta terhadap Rancangan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang diajukan oleh Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta.



D. Tinjauan Pustaka

Dengan mengikuti kelaziman teori-teori ketatanegaraan pada umumnya maka kalau kita berbicara mengenai hubungan antar lembaga negara baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah, hubungan antar lembaga negara semuanya berbasis pada konsep yang sering disebut “Trias Politica” yang ditawarkan oleh Montesquieu yang berlatar belakang sistem pemerintahan yang memusatkan kekuasaan dalam satu tangan.

Menurut konsep “Trias Politica” kekuasaan dalam negara dipisah-pisahkan dalam tiga bidang kekuasaan yakni :

1. Kekuasaan Legislatif;
2. Kekuasaan Eksekutif;
3. Kekuasaan Yudikatif.²

Semua konstitusi yang pernah ada dan sedang berlaku di negara Republik Indonesia secara resmi mencantumkan “demokrasi” sebagai salah satu asas kenegaraannya. Tetapi tidak semua rezim yang tampil dipentas politik menjalankan roda pemerintahannya secara demokratis.

Demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *populus* (memerintah) yang berarti pemerintahan rakyat, menekankan bahwa yang berkuasa itu adalah rakyat. Rakyat adalah pemegang dan pemilik kedaulatan sepenuhnya dan menjadi sumber kekuasaan. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi

² Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Edisi Kedua, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm 130

pemerintah. Dengan demikian, kehendak rakyat harus dijadikan sebagai pedoman, dimana implementasinya dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung (perwakilan).

Paham demokrasi mengandung 2 arti: *pertama*, demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan cultural, histories, suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila.³

Demokrasi sebagai asas kenegaraan yang esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan Negara sebagai organisasi tertinggi. Demokrasi juga sebagai dasar hidup bernegara bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberi ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasar kehendak dan kemauan rakyat.

Menurut **Robert Dahl**, ciri khas demokrasi adalah sikap tanggap pemerintah secara terus menerus terhadap prefensi atau keinginan warga negaranya. Tatanan politik seperti itu bisa digambarkan dengan dua dimensi teoritik, yaitu: (1) seberapa tinggi tingkat kontestasi, kompetisi atau oposisi yang dimungkinkan; dan (2) seberapa banyak warga negara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi

³ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Ctk. Kedua, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 7

politik itu. Berdasar dua dimensi itu Robert Dahl membuat tipologi empat sistem politik: “hegemoni tertutup”, “oligarki kompetitif”, “hegemoni inklusif”, dan “poliarki”. Dahl menunjukkan kemungkinan perubahan sistem “hegemoni tertutup”, dimana tingkat kontestasi public dan partisipasi sama-sama rendah, ke tipe sistem lain. Jalan III itulah yang dimaksud dengan “demokrasi”, yaitu jalan menuju sistem dimana tingkat kontestasi public dan partisipasi sama tinggi.⁴

Negara demokrasi modern akan selalu berdasar atas hukum, dimana dirumuskan adanya prinsip negara hukum yang demokratis. Salah satu ciri dari Negara demokrasi modern adalah demokrasi konstitusional. Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah gagasan mengenai pemerintahan yang demokratik itu pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi. Gagasan kekuasaan pemerintah perlu dibatasi penuh dirumuskan oleh ahli sejarah Inggris, Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintahan diselenggarakan oleh manusia dan manusia itu tanpa kecuali melekat mempunyai kelemahan, *power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely* (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya).⁵

⁴ Mohtar Mas'ood, *Negara, Kapital, dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 16-17

⁵ Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 52

Menurut Usep Ranawidjaya, pengaruh kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi dilembagakan melalui kaedah hukum, sebagai berikut:⁶

1. Jaminan mengenai hak-hak asasi kebebasan manusia, syarat dapat berfungsi kedaulatan rakyat .
2. Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat Negara.
3. Sistem pembagian tugas antar lembaga yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (check and balance)
4. Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan mengendalikan badan eksekutif.
5. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia.
6. Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat (multi atau dua partai).
7. Sistem kepartaian yang menjamin bagi kelangsungan oposisi mereka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat.
8. Desentralisasi teoritik kekuasaan Negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan Negara.
9. Lembaga perwakilan yang terbebas dari kekuasaan badan eksekutif.

Suatu asas yang merupakan pasangan logis dari asas demokrasi adalah asas negara hukum, artinya bagi satu negara demokrasi pastilah menjadikan pula hukum sebagai salah satu asasnya yang lain. Alasannya, jika suatu negara diselenggarakan dari, oleh, dan untuk rakyat, maka untuk menghindari hak rakyat dari kesewenang-wenangan dan untuk merealisasikan kehendak rakyat, kekuasaan negara dalam segala tindakannya harus dibatasi atau dikontrol oleh hukum sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang sebenarnya tak lain hanyalah melaksanakan kekuasaan rakyat, sehingga tidak boleh sewenang-wenang. Bahkan negara hukum dalam menentukan alat-alat perlengkapan negara yang bertindak menurut dan terikat oleh alat-alat yang

⁶ Usep Ranawidjaya, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 205

ditetapkan terlebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan negara yang dikuasakan untuk mengadakan peraturan-peraturan.

Sesuai dengan amanat perubahan kedua tahun 2000 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerintah, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi Daerah menurut Undang-Undang ini bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan Pemerintah Daerah. Otonomi Daerah merupakan kewajiban daerah dalam rangka menyukseskan pembangunan nasional. “Jadi hakekatnya Otonomi Daerah merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab”.

Implementasi kebijakan Otonomi Daerah merupakan proses transformasi organisasi dari bentuk sentralistis ke bentuk yang lebih desentralistis. Proses pengukuran keberhasilan organisasi, yang diikuti dengan *restructuring* atau *perubahan struktur sebagai suatu proses kerja, alokasi sumber daya dan sebagainya, dan revitalization*, mengubah kinerja pelayanan sesuai kebutuhan masyarakat dan

teknologi serta *renewal*, yang berupa pembaruan sistem penggajian, promosi pengembangan karier organisasi.⁷

Untuk memperkuat kebijakan otonomi daerah itu, dalam siding tahunan MPR tahun 2000 telah ditetapkan pula Ketetapan MPR No.IV/MPR/2000 tentang Kebijakan dlam Penyelenggaraan otonomi Daerah yang antara lain merekomendasikan bahwa prinsip otonomi daerah itu harus dilaksanakan dengan menekankan pentingnya kemandirian dan keprakarsaan dari daerah-daerah otonom untuk menyelenggarakan otonomi daerah tanpa harus terlebih dahulu menunggu petunjuk dan pengaturan dari pemerintah pusat. Bahkan, kebijakan nasional otonomi daerah ini telah dikukuhkan pula dalam perubahan kedua tahun 2000 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 18 diubah dan Bab VI ditambah dua pasal menjadi 18A dan 18B.

The Liang Gie menegaskan bahwa alasan dianutnya desentralisasi adalah:⁸

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisasi pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan

⁷ Andi Malarangeng,et.al, *Otonomi Daerah Prespektif Teoritis dan Praktis*, Bigraf Bekerjasama dengan FISIP UMM Malang, Yogyakarta, 2001, hlm. 86

⁸ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm.8

kepada pemerintahan daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat lebih tepat diurus oleh Pemerintah Pusat.

4. Dari sudut cultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarah.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan, serta memelihara kesinambungan fiskal secara nasional.⁹

Otonomi sebagai satuan demokratis senantiasa memerlukan keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakekat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstandigheid* bukan *anafhankelijkkheid*). Kemandirian daerah dalam otonomi daerah dilaksanakan melalui pembentukan kebijakan daerah berupa peraturan daerah.

Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang antara lain menyebutkan bahwa hubungan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hal ini tercermin dalam

⁹ HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Edisi I, Cetakan Ke 2, PT Raja Grafindo Persada, 2002, hlm.2

membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Daerah otonom sebagai satuan pemerintah mandiri yang memiliki wewenang atributif, lebih-lebih sebagai subjek hukum (public rechtspersoon, public legal entity) berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada Pemerintah Daerah (pejabat administrasi negara) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pemegang fungsi legislative di daerah.¹⁰

Sebagaimana ditentukan dalam perubahan pertama tahun 1999 Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 5 ayat (1) diubah menjadi “*Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”. Sedangkan pada perubahan kedua tahun 2000 Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat 6 berbunyi “*Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”.

¹⁰ Bagir Manan, ***Menyongsong Fajar Otonomi Daerah***, Cetakan I ,Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Agustus 2001, hlm. 70-71

Dengan demikian dapat diartikan bahwa Peraturan Daerah itu semacam Undang-Undang (pada tingkat daerah). Dalam uraian selanjutnya akan nampak bahwa tata cara pembentukan Peraturan Daerah menunjukkan berbagai kemiripan dengan pembentukan Undang-Undang. Sebagaimana diatur dalam pasal 40 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pasal 140 dan 145. Meskipun Undang-Undang menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak berarti semua kewenangan membuat Peraturan Daerah ada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya memberikan persetujuan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kekuasaan yang juga menentukan dalam pembentukan Peraturan Daerah.¹¹

Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan Perundang-Undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau kepentingan umum.¹²

¹¹ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintah Daerah*, Edisi I, Cetakan 1, UII Press, 2005, hlm. 59-60

¹² UU No. 5 Tahun 1974, pasal 70 ayat (3)

Kepentingan umum yang harus diperhatikan bukan saja kepentingan rakyat banyak daerah yang bersangkutan, tetapi kepentingan daerah lain dan kepentingan seluruh rakyat Indonesia.¹³

Hakekat Otonomi Daerah ditinjau secara yuridis adalah pemberian kebebasan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk mengambil putusan yang sesuai dengan kehendak masyarakat daerah. Pemberian kebebasan mengambil kebijakan daerah ini sangat terbatas, karena harus dalam “Corridor” kebijakan pusat. Dalam mengembangkan keanekaragaman daerah, daerah diberikan kebebasan menyusun produk hukum daerah berdasarkan kearifan lokal.¹⁴

Dibidang Hukum, khususnya dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan, reformasi hukum yang menonjol adalah terbentuknya Undang-Undang No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁵ Penjelasan dari Undang-Undang No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang antara lain disebutkan bahwa untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan adalah kaidah hukum tertulis yang dibuat pejabat yang berwenang yang berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak

¹³ Bagir Manan, *Sistem Dan Teknik Pembuatan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, LPPM-Unisba, Bandung 1995, hlm. 8

¹⁴ Soewoto Mulyosodarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Ctk. Pertama, Penerbit Asosiasi Pengajar HTN dan HAN JATIM dan In. Trans, , Pebruari 2004, hlm 241

¹⁵ Abdul Gani Abdullah, tulisan pada majalah Jurnal Legislasi Indonesia, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Volume 2, No.1 Maret 2005, hlm. 31

dan mengikat secara umum.¹⁶ Peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan disahkan Bupati/Walikota yang mengatur kepentingan masyarakat atau tatanan pemerintah yang menjadi fungsi pemerintah Kabupaten/Kota dibidang otonomi dan tugas pembantuan.¹⁷

Undang-Undang No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada bagian ketiga yaitu tentang Persipan Pembentukan Peraturan Daerah yang tertuang dalam pasal 26 sampai dengan pasal 31. Kemudian dikeluarkan juga Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta No. 1/DPRD/Tahun 2007 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta.

¹⁶ Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, Cetakan I, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Juni 2003, hlm. 216

¹⁷ *Ibid*, Hlm. 224

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta (Studi Terhadap Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat).

2. Subyek Penelitian

Aparat Pemerintah Kota Yogyakarta dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta.

3. Sumber Data

- Data primer, yaitu berupa data yang diperoleh dari penelitian lapangan (field research)
- Data sekunder, yaitu berupa data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan terdiri atas:

a. Bahan hukum primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu UUD 1945, UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, Peraturan Daerah No.5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat, Peraturan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta No. 1/DPRD/Tahun 2007 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta.

- b. Bahan hukum sekunder, berupa literature-literatur yang terdiri dari buku-buku, makalah, jurnal.
- c. Bahan hukum tersier, berupa kamus.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi pustaka, dimana peneliti mengumpulkan beberapa bahan hukum yang sesuai dengan obyek penelitian.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis normative dengan menekankan pada aspek-aspek hukum yang normative sebagaimana yang terdapat pada peraturan perundang-undangan dan asas hukum serta teori-teori hukum.

6. Analisis Data

Analisis data adalah deskriptif, dimana disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif. Bahan-bahan hukum yang perlu dikumpulkan, kemudian diklasifikasi dan selanjutnya dianalisis untuk mencari kebenarannya.

F. Sistematika Penulisan

- Bab I : merupakan bab pendahuluan yang terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori dan metode penelitian.
- Bab II : merupakan bab teori yang membahas tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam bentuk Peraturan Daerah.
- Bab III : merupakan bab pembahasan untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian terhadap judul dalam bab ini sesuai dengan judul penelitian yaitu Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta (Studi Terhadap Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat). Bab ini terdiri atas dua pembahasan yaitu :
 1. Apakah proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?
 2. Bagaimana tanggapan dari fraksi-fraksi pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta terhadap Rancangan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang diajukan oleh Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta?

- Bab IV : merupakan bab penutup yang terdiri atas kesimpulan dan saran.



BAB II

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

A. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Di dalam hukum positif ditemukan berbagai istilah, yaitu ada yang menyebut “ *Peraturan Perundangan, Perundang-undangan*”. Bagir Manan dalam bukunya *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia* mengemukakan bahwa, dalam kalangan awam, tidak jarang ada semacam salah pengertian mengenai istilah-istilah peraturan perundang-undangan, undang-undang dan hukum.¹⁸

Ilmu pengetahuan perundang-undangan, yang merupakan terjemahan dari *Gesetzgebungswissenschaft*, adalah suatu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Menurut Burkhardt Krems, Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu:¹⁹

¹⁸ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm.1

¹⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *ILMU PERUNDANG UNDANGAN Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Cetakan ke 11, Penerbit Kanisius, 1998, hlm. 2

1. Teori Perundang-Undangan (*Gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, dan bersifat kognitif;
2. Ilmu Perundang-Undangan (*Gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normative.

Istilah “perundang-undangan” (*Legislation, wetgeving, atau Gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:²⁰

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat, maupun Tingkat Daerah.

Makin besarnya peranan peraturan perundang-undangan terjadi karena beberapa hal:²¹

1. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (*diidentifikasi*), mudah diketemukan kembali dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas. Begitu pula pembuatnya.

²⁰ *Ibid.* Hlm 3

²¹ Rene David (et.al), *Major Legal System In The World To Day*, Steven&Sons, London, 1985, hlm.26

2. Peranan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan diketemukan kembali.
3. Struktur dan sistematika perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya.
4. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Teknik perundang-undangan bertujuan membuat atau menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari berbagai segi:²²

1. Ketetapan struktur, ketetapan pertimbangan, ketetapan dasar hukum, ketetapan bahasa (peristilahan), ketetapan pemakaian huruf dan tanda baca;

Kesesuaian ini dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Kesesuaian yuridis menunjukan adanya kewenangan, kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan, diikutinya cara-cara tertentu, tidak ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, dan tidak bertentangan dengan asas-asas hukum yang berlaku. Kesesuaian sosiologis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai

²² Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM-Unisba, Bandung, 1995, hlm. 12.

dengan kebutuhan, tuntutan, dan perkembangan masyarakat. Kesesuaian filosofis menggambarkan bahwa peraturan

2. perundang-undangan dibuat dalam rangka mewujudkan, melaksanakan, atau memelihara cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi patokan hidup bermasyarakat.²³
3. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan berlaku.

Dalam bukunya yang berjudul *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving* **I.C. Van der Vlies** membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan-peraturan yang patut (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) kedalam asas-asas formal dan material.

Asas-asas yang formal meliputi:

- (i) asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- (ii) asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
- (iii) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- (iv) asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- (v) asas consensus (*het beginsel van consensus*).

²³ Bagir Manan, Dasar-dasar Perundangan-undangan Indonesia, *Op. Cit*, hlm. 14 dst.

Asas-asas yang material meliputi:

- (i) asas terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- (ii) asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- (iii) asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- (iv) asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- (v) asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).²⁴

Asas formal mencakup: “asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya peraturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus”. Sedangkan asas material mencakup:” asas terminology dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.²⁵

Sedangkan A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa bagi pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut asas-asas tersebut secara berurutan dapat disusun sebagai berikut:

- a. Cita Hukum Indonesia;
- b. Asas Negara Berdasar Hukum dan asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi;
- c. Asas-asas lainnya.

²⁴ I.C Van der Vlies, *Het Wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, ‘s-Gravenhage, Vuga 1984, hlm. 186

²⁵ Dikutip dari A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disertasi, UI, Jkt. 1990, hlm. 330-331.

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh:

- a. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (Idee), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”);
- b. Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma);
- c. (1) Asas-asas Negara berdasar atas Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*);
(2) Asas-asas Pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:²⁶

- (1) asas tujuan yang jelas;
- (2) asas perlunya pengaturan;
- (3) asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- (4) asas dapatnya dilaksanakan;
- (5) asas dapatnya dikenali;
- (6) asas perlakuan yang sama dalam hukum;

²⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, ILMU PERUNDANG UNDANGAN Dasar-Dasar dan Pembentukannya, *Op. Cit*, hlm. 197-198

(7) asas kepastian hukum;

(8) asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan:

1. Pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
4. Kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Kenusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang di buat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

6. Bhinneka tunggal ika adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
7. Keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status social.
9. Ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum; dan atau
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Didalam Bab VIII Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 44 menentukan ;

1. Penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan;
2. Ketentuan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

Kerangka Atau Sistematika Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia antara lain sebagai berikut:²⁷

A. Judul:

1. Judul peraturan perundang-undangan memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama peraturan perundang-undangan;
2. Setiap peraturan perundang-undangan harus mempunyai penamaan/judul;
3. Judul dibuat dengan singkat, jelas, mudah dipahami, dan menggambarkan isi peraturan perundang-undangan yang dimaksud.

²⁷ Modul Perkuliahan Teori Perundang-undangan Pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yang Disampaikan Oleh Bapak Zairin Harahap, S.H., MSi.

B. Pembukaan:

1. Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa;
2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan;
3. Konsiderans;
4. Dasar hukum; dan
5. Diktum.

C. Batang Tubuh;

Batang Tubuh pada dasarnya memuat keseluruhan hal yang akan diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang dimaksud yang dapat dikelompokkan menjadi;

1. Ketentuan Umum:

- a. Diletakkan pada Bab I Pasal 1;
- b. Pada umumnya hanya terdiri dari 1 (satu) pasal saja, yaitu Pasal 1;
- c. Berisikan pengertian atau definisi terhadap beberapa istilah kunci yang terdapat dalam Batang Tubuh yang dimaksudkan agar tidak terjadi kesalahpahaman, multi-tafsir, dan semacamnya;
- d. Oleh karena itu, di dalam membuat suatu definisi di samping harus tepat juga haruslah lengkap. Sehingga, dalam pelaksanaannya dan penegakan hukumnya dapat sejak dini diantisipasi kemungkinan terjadinya *multi-interpretasi* dan *mis-understanding*;

- e. Istilah-istilah yang diberikan definisinya itu yang dimuat dalam Ketentuan Umum tersebut sangat erat kaitannya dengan isi pasal-pasal berikutnya. Isi dari pasal-pasal tersebut tidak akan dapat dipahami secara utuh dan benar tanpa membaca berbagai definisi yang terdapat dalam Ketentuan Umum tersebut;
- f. Kata atau istilah-istilah kunci tersebut dapat pula dilengkapi dengan singkatan atau akronim dalam rangka untuk memudahkan penyebutan selanjutnya.

2. Materi Pokok yang diatur:

- a. Materi Pokok yang akan diatur ditempatkan langsung setelah Bab dan pasal tentang Ketentuan Umum. Apabila tidak ada atau tidak diperlukan adanya Ketentuan Umum, maka Materi Pokok langsung ditempatkan pada Pasal 1;
- b. Materi Pokok berkaitan dengan hal-hal apa saja atau mengenai hal apa saja yang akan, perlu, dan atau semestinya diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang dimaksud (misalnya; mengenai asas dan tujuan, hak, kewajiban, larangan, dan wewenang). Lengkap tidaknya isi dari suatu peraturan perundang-undangan sangat tergantung dari kecermatan dan wawasan dari para pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Tidak lengkapnya isi suatu peraturan perundang-undangan akan membuat peraturan tersebut memiliki kekurangan

yuridis yang pada gilirannya akan berpengaruh terhadap implementasi dan penegakan hukumnya;

- c. Sebagai pedoman umum mengukur sudah lengkap atau belumnya Materi Pokok yang akan diatur dapat dikaitkan dengan Bagian Menimbang sebagai dasar filosofis dan dasar sosiologis diperlukannya peraturan perundang-undangan tersebut. Oleh karena itu, seluruh Materi Pokok yang dituangkan dalam Batang Tubuh haruslah diarahkan dalam rangka untuk mencapai tujuan sebagaimana yang dikemukakan dalam Bagian Menimbang.

3. Ketentuan Sanksi (jika diperlukan):

- a. Ketentuan Sanksi haruslah ditempatkan setelah Materi Pokok;
- b. Pasal 14 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan (UUPPP) menyebutkan “Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-undang dan Peraturan Daerah;
- c. Selain sanksi pidana, dalam suatu Undang-undang atau Peraturan Daerah juga dapat dimuat sanksi administratif dan atau sanksi keperdataan;
- d. Berkaitan dengan ketentuan Pasal 14 UUPPP sebagaimana disebutkan pada point 2 di atas, maka pada peraturan perundang-undangan selain Undang-undang dan Peraturan Daerah, pada dasarnya dapat dimuat sanksi administratif dan atau sanksi keperdataan;

- e. Ketentuan Sanksi berkaitan dengan kaidah perintah (kewajiban) dan kaidah larangan yang dimuat dalam Materi Pokok. Suatu kaidah perintah atau larangan akan mandul apabila tidak dilekati ancaman sanksi (hukuman) atas ketidakpatuhan. Dalam menentukan jenis sanksi (perdata, pidana, atau administratif) haruslah disinkronkan dengan jenis pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pelaku. Pelanggaran terhadap hukum administratif (kaidah hukum administratif), maka ancaman sanksinya (hukumannya) juga adalah administratif, begitu sebaliknya.

4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan):

- a. Tidak semua peraturan perundang-undangan harus memuat Ketentuan Peralihan;
- b. Ketentuan Peralihan diperlukan untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum dan untuk kepentingan dasar hukum atau kepastian hukum dari peraturan lama dengan diberlakukannya peraturan yang baru;
- c. Oleh karena itu, apabila dipastikan tidak akan terjadi hal sebagaimana yang dikemukakan pada point 2, maka peraturan perundang-undangan tersebut jelas tidak memerlukan Ketentuan Peralihan;
- d. Ketentuan Peralihan ditempat setelah Ketentuan Sanksi.

5. Ketentuan Penutup:

- a. Ketentuan Penutup selalu ditempatkan pada bagian terakhir dari setiap peraturan perundang-undangan. Jika tidak diadakan pengelompokan Bab dan sebagainya, maka Ketentuan Penutup ditempatkan dalam pasal terakhir;
- b. Ketentuan Penutup pada dasarnya memuat dampak atau pengaruh dikeluarkannya peraturan yang baru terhadap peraturan yang lama (misalnya; pencabutan atau pernyataan tidak berlaku lagi) dan saat mulai berlakunya peraturan dimaksud (misalnya; pada saat ditetapkan atau 1 (satu) tahun sejak ditetapkan);
- c. Apabila masa pemberlakuannya tidak sama dengan masa penetapannya, maka hal itu haruslah didasarkan pada pertimbangan bahwa memang peraturan perundang-undangan tersebut tidak akan efektif apabila diberlakukan pada saat ditetapkan dikarenakan, misalnya; untuk memberikan rasa keadilan kepada masyarakat, sosialisasi, fasilitas yang belum memadai, dana yang belum mencukupi, dan atau sumber daya manusia sebagai aparat pelaksanaanya belum memadai. Oleh karena itu, penentuan 1 (satu) tahun, 5 (lima) tahun, dan sebagainya harus pula terkait guna persiapan-persiapan itu.

D. Penutup;

E. Penjelasan (jika diperlukan);

F. Lampiran (jika diperlukan)

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh legislator maupun oleh regulator atau lembaga-lembaga pelaksana undang-undang yang mendapatkan kewenangan delegasi dari undang-undang untuk menetapkan peraturan-peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku. Produk legislative atau produk legislator yang dimaksud di sini adalah peraturan yang berbentuk undang-undang, dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan pembahasannya dilakukan bersama-sama dengan Presiden atau Pemerintah untuk mendapatkan persetujuan bersama yang akhirnya setelah mendapat persetujuan bersama akan disahkan oleh Presiden dan diundangkan sebagaimana mestinya atas perintah Presiden. Untuk undang-undang tertentu, pembahasan bersama dilakukan dengan melibatkan pula peranan Dewan Perwakilan Daerah.²⁸

Pembentukan norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract legal norms*) berupa peraturan yang bersifat tertulis (*statutory form*), pada umumnya didasarkan atas beberapa hal. Pertama, pembentukan diperintahkan oleh

²⁸ Lihat Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 42 UU No 22 Tahun 2003 tentang Sususnan Kedudukan MPR,DPR,DPD, dan DPRD

undang-undang dasar; Kedua, pembentukannya dianggap perlu karena kebutuhan hukum.²⁹

Ketentuan mengenai prosedur pembentukan undang-undang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menurut ketentuan Pasal 1 ayat 1 “ *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang ada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan*”, ayat 2 “ *Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum*”.³⁰

Dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk memujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangan-undangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Ctk. Pertama, Konstitusi Pers Jakarta, Oktober 2006, hlm. 225

³⁰ Lihat UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Pasal 1 ayat 1 dan 2

baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistim, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

UU No. 10 Tahun 2004 mengatur secara berbeda-beda proses pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan bentuknya masing-masing. Prosedur pembentukan undang-undang berbeda dari pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Daerah. Namun, secara umum kita dapat membedakan adanya dua pola prosedur, yaitu pembentukan peraturan sebagai produk legislative dan produk non-legislatif. Peraturan yang dapat disebut sebagai produk legislative (legislative acts) adalah Undang-Undang dan Peraturan Daerah, sedangkan peraturan lainnya dapat disebut sebagai “*executive acts*” atau produk eksekutif.³¹

Ilmu hukum (*rechtswetenschap*)³² membedakan antara undang-undang dalam arti material (*wet in materiele zin*), dan undang-undang dalam arti formal (*wet in formelee zin*). Dalam arti material, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.

Dalam arti formal, undang-undang adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislative yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *Op. Cit*, Hlm. 262-263

³² P.J.P Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samson H.D. Tjenek Willink, Alphen aan den Rijn, 1984 Hlm. 62

Oleh Bagir Manan³³ disimpulkan bahwa pengkajian mengenai peraturan perundang-undangan mencakup segala bentuk peraturan perundang-undangan baik yang dibuat ditingkat pusat pemerintah negara maupun ditingkat daerah. Dan karena peraturan perundang-undangan adalah salah satu aspek dari hukum, maka pengkajian peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pengkajian hukum.

1. Undang-Undang (UU)

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen menggariskan, Presiden penyelenggara Pemerintahan Negara itu selalu berisi segala sesuatu yang menyangkut kebijakan kenegaraan untuk melaksanakan amanat undang-undang dasar di bidang-bidang tertentu yang memerlukan persetujuan bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, *“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang “*.³⁴ Oleh karena itu, ditentukan oleh pasal 20 ayat (2) bahwa *“ Setiap rancangan undang-undang itu dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”*. Pada ayat (4)-nya menentukan *“Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”*.

Menurut Pasal 17 UU No. 10 Tahun 2004, rancangan undang-undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun dari Dewan

³³ Bagir Manan, Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, *Op. Cit*, **Hlm. 4**

³⁴ Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan, *“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”*

Perwakilan Daerah disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional. Dengan adanya pengaturan yang demikian ini berarti, rancangan undang-undang yang sudah termasuk dalam daftar prioritas dalam Prolegnas tetap tidak bersifat mutlak. Jika timbul kebutuhan yang benar-benar objektif dan mendesak, maka di tengah jalan pun dapat diajukan rancangan undang-undang yang baru sama sekali kedalam daftar resmi rancangan undang-undang yang diprioritaskan dalam rangka Program Legislasi Nasional tersebut. Penyusunan program legislasi nasional itu sendiri dapat dilakukan atas dasar kebutuhan hukum (*legal need*) dalam rangka penyelenggaraan kegiatan bernegara atau atas dasar perintah undang-undang. UUD 1945 sendiri cukup banyak mendelegasikan pengaturan sesuatu hal agar dituangkan dalam bentuk undang-undang.³⁵

Undang-undang itu selalu berisi segala sesuatu yang menyangkut kebijakan kenegaraan untuk melaksanakan amanat undang-undang dasar di bidang tertentu yang memerlukan persetujuan bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.³⁶

Sebagai produk hukum, undang-undang baru mulai mengikat untuk umum sebagai *algemeene verbindende voorschriften* (peraturan yang mengikat umum), yaitu pada saat diundangkan. Tindakan administrasi pengundangan undang-undang dilakukan dengan cara menerbitkan naskah undang-undang dimaksud (*published*) dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LN-RI). Sedangkan untuk naskah Penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLN-RI).

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Op. Cit, Hlm. 263-264

³⁶ Jimly Asshiddiqie, ***Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara***, Ctk. Pertama, Penerbit Konstitusi Press, September 2006, , Jakarta, hlm.204

Media Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara ini juga berfungsi sebagai media pengumuman (*publication*).³⁷

2. Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai sumber hukum dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 menentukan, “*Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*” . Sedangkan, Pasal 22 menentukan:

1. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
2. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut;
3. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Dalam Pasal 9 UU No. 10 Tahun 2004 ditentukan, “Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang”. Selanjutnya, Pasal 24 undang-undang tersebut menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 36 UU No. 10 Tahun 2004 menentukan pula bahwa pembahasan rancangan undang-undang tentang Perpu menjadi undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang.

³⁷ Lihat juga “BAB IX: Pengundangan dan Penyebarluasan” dalam UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Peundang-Undangan.

Dewan Perwakilan Rakyat hanya menerima dan menolak Perpu. Dalam hal rancangan undang-undang mengenai penetapan Perpu ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka Perpu tersebut dinyatakan tidak berlaku. Dalam hal Perpu itu ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan Perpu itu yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.³⁸

3. Peraturan Pemerintah

Menurut ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dikarenakan Peraturan Pemerintah diadakan untuk melaksanakan Undang-undang, maka tidak mungkin bagi Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebelum ada undang-undangnya.

Oleh karena itu, UU selalu mendahului Peraturan Pemerintah (PP), dan Peraturan Pemerintah dapat dibentuk hanya atas dasar perintah undang-undang. Dengan perkataan lain, Peraturan Pemerintah itu merupakan bentuk *delegated legislation* atau kewenangan yang didelegasikan oleh *principal legislator* atau pembentuk undang-undang kepada Presiden selaku kepala pemerintahan yang akan menjalankan (*eksekutif*) undang-undang yang bersangkutan.³⁹

³⁸Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Op. Cit, Hlm 269

³⁹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op. Cit, Hlm. 214

Dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,⁴⁰ ditentukan juga bahwa Peraturan Pemerintah itu dapat dibentuk atas dasar pendelegasian yang tegas atau tidak tegas dari undang-undang. Pasal 10 undang-undang ini menyatakan, “*Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*”.

Dalam Penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “sebagaimana mestinya” adalah materi muatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.

4. Peraturan Presiden

Sebelum dibentuknya UU No. 10 Tahun 2004, istilah yang biasa dipakai untuk ini adalah Keppres (Keputusan Presiden). Keputusan Presiden sebagai bentuk peraturan, baru ditetapkan oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966. Dengan ketetapan MPRS ini, bentuk-bentuk peraturan yang ada sebelumnya, seperti Peraturan Presiden (Perpres) dan Penetapan Presiden (Penpres) ditiadakan. Keputusan Presiden dalam ketetapan MPRS ini dimaksud untuk melaksanakan ketentuan UUD 1945 dan ketetapan-ketetapan Majelis

⁴⁰ Indonesia, *Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 10 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 53, TLN No. 4389.

Permasyawaratan Sementara/Majelis Permasyawaratan Rakyat dalam bidang eksekutif, atau Peraturan Pemerintah.⁴¹

Namun,⁴² materi Keputusan Presiden ini ada yang bersifat mengatur (*regeling*) dan ada pula yang bersifat penetapan administrative (*beschikking*) dan berlaku untuk sekali atau einmalig saja. Karena muatannya tercampur-aduk antara yang bersifat *regeling* dan *beschikking*, maka dipandang perlu untuk diadakan pembedaan yang tegas diantara keduanya. Dalam berbagai makalah yang kemudian tertuang dalam berbagai buku saya, sangat sering saya usulkan adanya pembedaan semacam itu.

Alasan Pertama ialah bahwa penggunaan nomenklatur untuk bentuk hukum yang berisi norma yang mengatur haruslah “peraturan”, bukan “keputusan”. Sedangkan untuk bentuk hukum yang bersifat penetapan, tidak boleh disebut “peraturan” karena sifatnya memang tidak mengatur (*regeling*).

Kedua, adanya pembedaan tersebut penting dan memudahkan masyarakat memahami bahwa keduanya memang berbeda, sehingga upaya hukum untuk melawannya juga berbeda mekanismenya. Upaya Hukum untuk melawan produk peraturan disebut sebagai pengujian peraturan (*judicial review*).⁴³

⁴¹ Ketetapan MPRS XX/MPRS/1966 bagian II Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945.

⁴² Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, *Op. Cit*, Hlm. 217

⁴³ Dalam arti luas, gugatan terhadap keputusan pejabat administrasi negara, dalam bahasa Inggris (*British*), biasa disebut dengan istilah *judicial review* juga. Tetapi, *judicial review* yang dimaksud di sini sesuai pengertian yang bisa dipahami di Indonesia, yakni dalam arti sempit hanya mencakup pengertian pengujian peraturan saja. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konpress, 2005); dan Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki oleh Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005)

Sedangkan upaya hukum untuk melawan keputusan administrasi negara (*beschikking*).

Oleh karena itu, berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004, istilah Peraturan Presiden yang pernah dikenal sebelum masa Orde Baru, dihidupkan kembali untuk mewadahi kewenangan regulasi yang dimiliki oleh Presiden di luar bentuk Peraturan Pemerintah yang ditentukan dalam UUD 1945.

Menurut ketentuan Pasal 11 UU No. 10 Tahun 2004 dijelaskan, “*materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah*”. Sedangkan, peraturan Presiden cukup difungsikan sebagai pelaksana Peraturan Pemerintah sesuai dengan tata urutan hierarkisnya. Kedua, dalam Penjelasan Pasal 11 itu juga ditentukan bahwa: “Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

B. Pembentukan Peraturan Daerah

1. Kewenangan Membentuk Peraturan Daerah

Daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki wewenang atributif lebih-lebih sebagai subjek hukum (*publiek rechtspersoon, public legal entity*) berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada Pemerintah Daerah (pejabat

administrasi negara) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pemegang fungsi legislatif di daerah.⁴⁴

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menentukan “ *Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004, Peraturan Daerah meliputi:

1. Peraturan Daerah Provinsi yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur;
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan. Telah dikemukakan, Peraturan Daerah itu semacam undang-undang. Karena itu kewenangan pembentukannya mengikuti kewenangan pembentukan undang-undang.⁴⁵

Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Telah dikemukakan pula, dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa kewenangan yang ada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menadung pengertian bahwa pembentukan Peraturan Daerah dilakukan bersama-sama.⁴⁶

⁴⁴ Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, *Loc. Cit*, hlm 70-71

⁴⁵ Abdul Latief, Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintah Daerah, *Op. Cit*, hlm. 70.

⁴⁶ Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004, Pembuatan Peraturan Daerah dilakukan bersama-sama oleh Kepala Daerah dan DPRD. Peraturan Daerah yang telah dibuat bersama-sama dan telah mendapatkan persetujuan DPRD tersebut ditetapkan dan ditandatangani oleh Kepala Daerah.

Inisiatif pembentukan Peraturan Daerah dapat dilakukan Kepala Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam undang-undang, tidak disebutkan dengan tegas mengenai inisiatif Kepala Daerah. Kewenangan Kepala Daerah tersimpul dari wewenang menetapkan Peraturan Daerah atau kebiasaan yang sudah diterima sebagai praktik ketatanegaraan.⁴⁷ Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk berinisiatif diatur dalam hak prakarsa.⁴⁸

Logika yang serupa dapat pula dikembangkan dalam menilai konstitusional Peraturan Daerah (Perda). Salah satu bentuk undang-undang atau “*statute*” yang dikenal dalam literature adalah “*local statute*” atau “*local wet*”, yaitu undang-undang yang bersifat local. Dalam literature dikenal pula adanya istilah “*local constitution*” atau “*locale grondwet*”. Berkaitan dengan pengertian “*local constitution*” atau “*local grondwet*” tersebut diatas, maka Peraturan Daerah juga dapat dilihat sebagai bentuk undang-undang yang bersifat lokal.⁴⁹

Sebagai produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka peraturan daerah itu seperti halnya undang-undang dapat disebut sebagai (*legislative acts*), sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk lainnya adalah produk regulasi atau produk regulative (*executive acts*).⁵⁰

⁴⁷ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintah Daerah*, Op. Cit, hlm. 70.

⁴⁸ Dalam Surat Menteri Dalam Negeri No. 188.34/3771/PUOD disebut “Pra Rancangan Peraturan Daerah”. Bagir Manan menggunakan istilah “Konsep Rancangan Peraturan Daerah” untuk lebih memudahkan pemahamannya.

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Op. Cit, hlm. 92

⁵⁰ Op.Cit, Ibid, hlm. 92

Jika ditelusuri dengan seksama, penempatan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan yang dimasukkan ke dalam kelompok peraturan perundang-undangan tingkat pusat, baru terjadi karena Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Dalam Pasal 2 TAP MPR ini, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan itu meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar;
- b. Ketetapan MPR/S;
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden; dan
- g. Peraturan Daerah.

Menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan daerah itu jelas merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada dibawah undang-undang. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan itu ditentukan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;

- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Bahkan dalam Pasal 7 ayat (2) nya ditentukan bahwa Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud diatas meliputi:

1. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur;
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Dalam hal ini, ketentuan Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004, kurang lebih, juga mengikuti jalan pikiran yang sama dengan apa yang terdapat dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tersebut diatas.

Peraturan Daerah adalah salah satu bentuk peraturan pelaksana undang-undang. Pada pokoknya, kewenangan mengatur bersumber dari kewenangan yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang.

Proses pembentukan peraturan daerah itu, terutama berkenaan dengan Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten, dan Peraturan Daerah Kota agak mirip dengan pembentukan Undang-Undang ditingkat pusat. Pasal 26 UU No. 10 Tahun 2004 menentukan bahwa rancangan peraturan daerah dapat berasal dari

dewan perwakilan rakyat daerah atau gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden.

Dalam Pasal 28 UU No. 10 tahun 2004 ditentukan bahwa rancangan peraturan daerah dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan dewan perwakilan rakyat daerah yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan dengan surat pengantar Gubernur atau Bupati/Walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh Gubernur atau Bupati/Walikota.

2. Tata Cara Membentuk Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan hasil bersama antara gubernur/bupati/walikota dengan dewan perwakilan rakyat daerah. Karena itu, tata cara membentuk Peraturan Daerah harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah tersebut.

1. Unsur Kepala Daerah

Telah dikemukakan bahwa Kepala Daerah (seperti halnya Dewan perwakilan Rakyat Daerah) mempunyai hak menyusun Rancangan Peraturan Daerah untuk disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 140 UU No. 32 Tahun 2004

menyebutkan, ayat (1) Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota, dan Pasal 141 ayat (1) Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, dengan mekanisme sebagai berikut:

- a. Konsep Rancangan Peraturan Daerah⁵¹ disusun oleh Dinas/Biro/Unit Kerja yang berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur. Sebelum penyusunan dilakukan, Dinas/Biro/Unit Kerja bersangkutan memberitahukan kepada Biro Hukum atau bagian Hukum. Penyusunan konsep oleh Dinas/Biro/Unit Kerja tidak berarti selalu oleh satu Dinas/Biro/Unit Kerja. Penyusunan itu dapat juga dilakukan bersama Dinas, Biro, dan Unit Kerja atau beberapa Dinas, atau beberapa Biro, atau Dinas, Biro dan Unit Kerja lain.
- b. Konsep yang telah disusun Dinas/Biro/Unit Kerja tersebut disampaikan kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum untuk pemeriksaan teknis seperti kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan lain.
- c. Biro hukum atau Bagian Hukum akan mengundang Dinas/Biro/Unit Kerja yang menyusun konsep dan unit-unit kerja lain untuk ikut menyempurnakan konsep tersebut.

⁵¹ Surat Menteri Dalam Negeri No. 188.34/3771/POUD (12 November 1983), Surat Menteri Dalam Negeri ini dikeluarkan sebagai tindak lanjut Instruksi Presiden No. 16 Th. 1980 yang antara lain menyebutkan: “ Menteri Keuangan memberikan saran dan pertimbangan kepada Menteri Dalam Negeri, dalam hal-hal menyangkut :

a. Kebijaksanaan Fiskal dan Moneter Pemerintah secara Nasional

b. Kebijaksanaan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

- d. Biro Hukum atau Bagian Hukum menyusun penyempurnaan (konsep final) untuk diteruskan kepada Kepala Daerah mengadakan pemeriksaan (dibantu Sekwilda).
- e. Konsep Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui Kepala Daerah berubah menjadi Rancangan Peraturan Daerah.
- f. Rancangan Peraturan Daerah disampaikan Kepala Daerah kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disertai Nota Pengantar untuk memperoleh persetujuan Dewan.

2. Unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam Peraturan Daerah dalam Tata Tertib Dewan. Karena itu “ada kemungkinan perbedaan antara Daerah yang satu dengan daerah lain. Meskipun demikian, kemungkinan perbedaan tersebut kecil sekali, karena Peraturan Tata Tertib semua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disusun berdasarkan PP No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD yang menggantikan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4/I/25-138 Tahun 1978.”⁵² Dibawah ini uraian tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menurut Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁵³

1. Usul prakarsa dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya lima orang anggota yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi.

⁵² Abdul Latief, Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintah Daerah, *Op. Cit*, hlm. 75

⁵³ *Ibid*, *Op. Cit*, hlm. 75

Usul prakarsa dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pimpinan

2. Dewan perwakilan Rakyat Daerah membawa rancangan Peraturan Daerah tersebut kedalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setelah mendapat pertimbangan Panitia Musyawarah. Para pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan.
3. Pembahasan usul prakarsa dalam sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan oleh anggota dan Kepala Daerah.
4. Tingkat-Tingkat pembicaraan dilakukan sesuai dengan tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa Kepala Daerah.

Ketentuan Pasal 40 ayat (11-14) UU No. 10 Tahun 2004 Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibagi-bagi dalam empat tahap pembicaraan. Tahap-tahap ini (sama dengan tingkat pembicaraan Rancangan Undang-Undang di DPR).⁵⁴

1. Pembicaraan Tahap I (Sidang Paripurna)

Bagi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah, maka Kepala Daerah menyampaikan penjelasan mengenai Rancangan Peraturan Daerah. Ini semacam Keterangan Pemerintah pada pembahasan Rancangan Undang-Undang. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, penjelasan disampaikan oleh Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus.

⁵⁴ *Ibid, Op. Cit*, hlm. 76-78

2. Pembicaraan Tahap II (Sidang Paripurna)

Pembicaraan Tahap II meliputi pandangan umum anggota (fraksi) dan jawaban Kepala Daerah atas pandangan umum anggota (fraksi). Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka pembicaraan Tahap II akan mendengarkan pendapat Kepala Daerah dan jawaban Pimpinan Komisi atau Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus atas pendapat Kepala Daerah.

3. Pembicaraan Tahap III

Merupakan rapat-rapat Komisi, atau Gabungan Komisi, atau Panitia Khusus yang disertai Pejabat (eksekutif) yang ditunjuk Kepala Daerah. Pembicaraan Tahap III ini dimaksudkan untuk menemukan kesepakatan baik materi muatan maupun rumusan-rumusannya. Dalam praktik, baik pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, pembicaraan tahap (tingkat) ketiga inilah yang secara riil “membuat” Undang-Undang atau Peraturan Daerah. Pada pembicaraan tahap (tingkat) ketiga, wakil-wakil fraksi dan Pemerintah (atau yang mewakili Kepala Daerah), merumuskan kembali semua kesepakatan yang akan disetujui Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tetapi karena pada tahap tertentu pembicaraan tahap (tingkat) ketiga bersifat tertutup, masyarakat kurang mengetahui peranan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

4. Pembicaraan Tahap IV (Sidang Paripurna)

Pembicaraan Tahap IV merupakan sidang paripurna terakhir yang diadakan dalam rangka pengambilan keputusan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas Rancangan Peraturan Daerah. Dalam sidang ini akan didengar:

- a. Laporan hasil kerja Komisi, atau Gabungan Komisi atau Panitia Khusus;
- b. Pendapat akhir fraksi sebagai pengantar persetujuan Dewan. Pendapat akhir ini dapat disertai berbagai catatan yang lazim disebut “*minderheidsnota*”; dan
- c. Sambutan Kepala Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui tersebut, disampaikan kembali oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Kepala Daerah. Tindak lanjut lainnya seperti permintaan pengesahan (bagi yang perlu disahkan pejabat berwenang) dan penempatan dalam Lembaran Daerah, sepenuhnya diserahkan kepada Kepala Daerah.

Penyampaian rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud diatas dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Menurut ketentuan UU No. 10 tahun 2004 pasal 43, ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota dengan membubuhkan tandatangan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama dewan perwakilan rakyat daerah dan gubernur atau bupati/walikota. Dalam hal rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 43 ayat (1) tidak

ditandatangani oleh gubernur atau bupati/walikota dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama, maka rancangan peraturan daerah sebagai mana dimaksud ayat (2), maka kalimat pengesahannya berbunyi; Peraturan Daerah ini dinyatakan sah. Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah kedalam Lembaran Negara.

3. Materi Muatan Peraturan Daerah

Bahwa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 12 yang berbunyi “ *Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi*”.

Peraturan Daerah sebagai peraturan perundang-undangan ditingkat daerah dibuat untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah di bidang urusan rumah tangga daerah berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Sistem otonomi yang dijalankan sekarang adalah otonomi nyata dan bertanggungjawab. Sistem otonomi nyata mengadung beberapa prinsip, yaitu:⁵⁵

⁵⁵ Bagir Manan, Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah, *Op. Cit*, hlm. 6.

1. Dasar dan inti otonomi ditetapkan berdasarkan keadaan dan factor riil masing-masing daerah;
2. Isi otonomi dapat, bahkan akan berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain tergantung pada keadaan dan factor riil daerah yang bersangkutan;
3. Isi otonomi dapat berasal dari penyerahan urusan pemerintahan dari satuan pemerintahan tingkat lebih atas atau inisiatif daerah sendiri atas dasar kepentingan daerah yang bersangkutan dan tidak menjadi atau diatur oleh satuan pemerintahan tingkat lebih atas;
4. Pada dasarnya urusan pemerintahan akan menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali mengenai hal-hal yang karena sifat dan kepentingannya harus tetap ada pada Pemerintah Pusat. Urusan yang tetap ada pada Pemerintah Pusat adalah urusan yang akan menjadi dasar bagi tegaknya Negara Kesatuan, seperti pertahanan-keamanan, luar negeri, keuangan dan pengawasan atau pengendalian terhadap pemerintah daerah.

BAB III

PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA

MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 10 TAHUN 2004 TENTANG

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

(Studi Terhadap Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi

Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat)

A. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat.

Konsideran Raperda Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat, menimbang :

- a. bahwa dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan kesehatan kepada masyarakat yang lebih baik, maka diperlukan peningkatan biaya operasional;
- b. bahwa sebagian besar biaya operasional Pusat Kesehatan Masyarakat diperoleh dari Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat ;
- c. bahwa Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 12 Tahun 2000 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat sudah tidak sesuai lagi, sehingga perlu dicabut dan diganti;
- d. bahwa untuk melaksanakan maksud tersebut butir c di atas, perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 15 ayat (2) “*Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah*”. Selanjutnya didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah Pasal 4 “*Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan berdasarkan Prolegda*”.

Dalam konteks Penyusunan dan Perancangan Peraturan Daerah, maka penetapan program legislasi daerah juga menjadi bagian penting. Pemerintah Daerah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) dapat menyusun program legislasi daerah yang memuat prioritas-prioritas Rancangan Peraturan Daerah, baik untuk lima tahun maupun satu tahun. Prioritas ditentukan berdasarkan pengkajian atau aspirasi dan kebutuhan daerah masing-masing serta memperhatikan perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Program Legislasi Daerah tidaklah bersifat kaku, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta maupun Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta masih berpeluang untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah di luar prioritas, tergantung kesepakatan bersama, sebagaimana Rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat.

Rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang berasal dari Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta diawali dengan dengan *drafting* Rancangan Peraturan Daaerah Setelah *draft* Rancangan Peraturan Daerah selesai, maka Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta

mengadakan proses penjaringan aspirasi dari masyarakat terhadap *draft* rancangan Peraturan Daerah yang akan diusulkan. Masukan dan saran, dari masyarakat yang dihasilkan oleh proses penjaringan, dijadikan masukan dalam penyempurnaan proses *redrafting* Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 53 “*Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah*”. Dengan demikian partisipasi publik dalam Penyusunan dan Perancangan Peraturan Daerah (kebijakan) sangatlah penting. Suatu kebijakan yang baik adalah suatu kebijakan yang efektif. Keefektifan suatu kebijakan dapat diukur dari tingkat akseptasi masyarakat terhadap kebijakan itu dan lamanya jangka waktu berlakunya kebijakan tersebut, dan hal tersebut dapat dilakukan apabila dalam pembuatan kebijakan (Peraturan Daerah) partisipasi publik terakomodasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 26 “ *Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah atau gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, atau kota*”. Lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 136 ayat (2) “*Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan*”, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum

Daerah Pasal 10 “ *Produk hukum daerah berupa rancangan peraturan daerah atau sebutan lainnya sebagaimana dimasud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a, yang diprakarsai oleh Kepala Daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan pembahasan*”.

Kalau dicermati tata cara pembetulan Peraturan Daerah No.5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat, sejak diusulkan oleh Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta kepada Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta, kemudian mencadi Rancangan Peraturan Daerah dan pada akhirnya diputuskan menjadi Peraturan Daerah, telah melalui proses tahapan yang harus dilaksanakan.

Dimulai dari draft I (pertama) proses pembuatan sebelum menjadi Rancangan Peraturan Daerah (rancangan peraturan daerah) berawal dari hasil penyusunan instansi pengusul sebelum diolah Tim Teknis. Bahwa dalam hal ini kaitannya dengan Peraturan Daerah No.5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat, sebagai instansi pengusul yaitu Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta (pembuat draft awal), akan tetapi tidak menutup kemungkinan instansi pengusul dapat meminta bantuan atau melibatkan bagian hukum (perorangan) Pemerintah Kota Yogyakarta

Kemudian langkah selanjutnya yaitu draft setengah jadi yang dibuat oleh Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tersebut dikirimkan kepada bagian hukum Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta, sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah Pasal 5

ayat 2 *“Penyusunan produk hukum daerah sebagaimana mestinya dimaksud pada ayat (1) dapat didelegasikan kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum”*.

Setelah diterima draft setengah jadi tersebut kemudian dibahas akan tetapi sebelum diadakan pembahasan harus dibentuk Tim Teknis, sebagaimana diatur didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah Pasal 5 ayat 3 *“Penyusunan produk hukum daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibentuk Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah”*.

Susunan tim tersebut terdiri dari Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta, Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, Bagian Organisasi Pemerinah Daerah Kota Yogyakarta, Bapeda Kota Yogyakarta, BPKD Kota Yogyakarta, Bagian Pengendalian Pembangunan Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta berdasarkan Surat Keputusan Walikota Yogyakarta.

Bahwa sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah Pasal 7 *“Ketua Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah melaporkan perkembangan rancangan produk hukum daerah dan/atau permasalahan kepada Sekretaris Daerah untuk memperoleh arahan”*. Sambil dikoordinasikan dengan Tim Pengarah (kepala-kepala lembaga pemerintahan terkait), sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah Ayat 2 *“Pimpinan satuan kerja perangkat daerah atau pejabat yang ditunjuk mengajukan rancangan produk hukum daerah yang telah mendapat paraf koordinasi*

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah”.

Setelah dikordinasikan dan mendapat tanggapan yang baik kemudian ketua Tim melaporkan kepada Sekretaris Daerah. Draft setengah jadi tersebut dibahas oleh Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah yang sudah dibentuk kemudian disosialisasikan ke pada masyarakat melalui media masa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah Pasal 8 ayat 1 *“Rancangan produk hukum daerah yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi Kepala Biro Hukum dan Kepala Bagian Hukum dan pimpinan satuan kerja perangkat daerah terkait”*, draft rancangan peraturan daerah tersebut dimintakan paraf kepada kepala-kepala satuan kerja perangkat daerah yang terkait, tahap selanjutnyau dikirim Bapak Walikota Yogyakarta.

Setelah proses *redrafting* selesai dilakukan, maka Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta kemudian mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta yang disertai oleh Nota Pengantar dari Walikota Kota Yogyakarta kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta di tahun 2005, ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 29 ayat (1) *“Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh gubernur atau bupati/walikota disampaikan dengan surat pengantar gubernur atau bupati/walikota kepada dewan perwakilan rakyat daerah oleh gubernur atau bupati/walikota’*. Diatur

juga di dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Bab X persiapan pembentukan peraturan daerah bagian kesatu Pasal 104 ayat (3) *“Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Walikota disampaikan dengan surat pengantar Walikota kepada DPRD”*.

Selanjutnya Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta kemudian menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tersebut kepada seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta, sebagaimana diatur didalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 40 ayat (1) *“Pembahasan rancangan peranturan daerah didewan perwakilan rakyat daerah dilakukan oleh dewan perwakilan rakyat daerah bersama gubernur atau bupati/walikota”*, ayat (4) *”Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*.

Khusus Tim Pembahas Rancangan Peraturan Daerah dari eksekutif diketuai oleh Asisten Sekretaris Daerah Kota Yogyakarta yang ditunjuk berdasarkan surat dari Walikota Yogyakarta, sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah Pasal 11 *“ Dalam rangka pembahasan peraturan daerah atau sebutan lainnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 dibentuk Tim Asistensi yang diketuai oleh Sekretaris Daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah”*.

Bahwa dalam proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah yang telah diusulkan oleh pihak Pemerintah Daerah, dan kemudian ada sedikit kekurangan yang perlu dilengkapi, maka Rancangan Peraturan Daerah tersebut dapat ditarik kembali. Berkaitan dengan penarikan kembali suatu Rancangan Peraturan Daerah yang sudah diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hal tersebut juga diatur didalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 41 ayat (1) sampai dengan (3), lebih lengkap pasal tersebut dapat disebutkan sebagai berikut:

Pasal 41

- (1) Rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh dewan perwakilan rakyat daerah dari gubernur atau bupati/walikota.
- (2) Rancangan peraturan daerah yang sehingga dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama dewan perwakilan rakyat daerah dan gubernur atau bupati/walikota.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali rancangan peraturan daerah diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 41 ayat (3) tersebut diatas, lebih jelasnya tata cara penarikan suatu Rancangan Peraturan Daerah yang telah diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur didalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur tentang tata cara penarikan Rancangan Peraturan Daerah.

Setelah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tersebut kepada seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta, kemudian Panitia

Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta selanjutnya menentukan agenda tentang pembahasan Rancangan Peraturan Daerah usulan Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta tersebut, Sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan pasal 52 ayat (1) butir b “ *Panitia Musyawarah mempunyai tugas: menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD*”.

Panitia Musyawarah DPRD selanjutnya menentukan agenda tentang pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat usulan Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta tersebut. Setelah agenda pembahasan ditetapkan kemudian, dimulailah proses politik untuk membahas Rancangan Peraturan Daerah tersebut yang dilakukan melalui empat tahapan pembicaraan.

Ketentuan Pasal 40 ayat (11-14) UU No. 10 Tahun 2004 Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibagi-bagi dalam empat tahap pembicaraan. Tahap-tahap ini (sama dengan tingkat pembicaraan Rancangan Undang-Undang di DPR).⁵⁶

1. Pembicaraan Tahap I (Sidang Paripurna)

Bagi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah, maka Kepala Daerah menyampaikan penjelasan mengenai Rancangan Peraturan Daerah. Ini semacam Keterangan Pemerintah pada pembahasan Rancangan Undang-Undang. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan

⁵⁶ Abdul Latief, Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintah Daerah *Loc. Cit*, hlm. 76-78

Rakyat Daerah, penjelasan disampaikan oleh Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus.

2. Pembicaraan Tahap II (Sidang Paripurna)

Pembicaraan Tahap II meliputi pemandangan umum anggota (fraksi) dan jawaban Kepala Daerah atas pemandangan umum anggota (fraksi). Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka pembicaraan Tahap II akan mendengarkan pendapat Kepala Daerah dan jawaban Pimpinan Komisi atau Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus atas pendapat Kepala Daerah.

3. Pembicaraan Tahap III

Merupakan rapat-rapat Komisi, atau Gabungan Komisi, atau Panitia Khusus yang disertai Pejabat (eksekutif) yang ditunjuk Kepala Daerah. Pembicaraan Tahap III ini dimaksudkan untuk menemukan kesepakatan baik materi muatan maupun rumusan-rumusannya. Dalam praktik, baik pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, pembicaraan tahap (tingkat) ketiga inilah yang secara riil “membuat” Undang-Undang atau Peraturan Daerah. Pada pembicaraan tahap (tingkat) ketiga, wakil-wakil fraksi dan Pemerintah (atau yang mewakili Kepala Daerah), merumuskan kembali semua kesepakatan yang akan disetujui Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tetapi karena pada tahap tertentu pembicaraan tahap (tingkat) ketiga bersifat tertutup, masyarakat kurang mengetahui peranan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

4. Pembicaraan Tahap IV (Sidang Paripurna)

Pembicaraan Tahap IV merupakan sidang paripurna terakhir yang diadakan dalam rangka pengambilan keputusan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas Rancangan Peraturan Daerah. Dalam sidang ini akan didengar:

- a. Laporan hasil kerja Komisi, atau Gabungan Komisi atau Panitia Khusus;
- b. Pendapat akhir fraksi sebagai pengantar persetujuan Dewan. Pendapat akhir ini dapat disertai berbagai catatan yang lazim disebut “*minderheidsnota*”; dan
- c. Sambutan Kepala Daerah.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Bab X persiapan pembentukan peraturan daerah bagian kedua, tahapan pembicaraan Pasal ayat (1) “*Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Walikota*”, ayat (2) “*Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan*” , pembicaraan empat tingkat sebagaimana dimaksud adalah suatu proses atau tata cara pembuatan Peraturan Daerah yang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta bersama Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dalam hal ini Walikota, selanjutnya proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat juga melalui empat tingkatan atau tahapan.

Pada pembicaraan tahap pertama, Walikota Yogyakarta menyampaikan penjelasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang diusulkan itu. Jika dianggap perlu maka akan dibentuk Panitia Khusus dari pihak DPRD Kota Yogyakarta untuk pembahasan tersebut, sedangkan dari pihak Pemerintah Kota Yogyakarta akan ditunjuk pejabat yang akan ikut dalam proses pembahasan dengan panitia khusus DPRD Kota Yogyakarta. Rapat panitia khusus dengan pejabat yang ditunjuk (seringkali sudah) berlangsung dengan agenda pembahasan pasal per pasal.

Dalam pembicaraan tahap kedua, anggota DPRD Kota Yogyakarta dalam hal ini memberikan pandangan umum dari Fraksi-fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang berasal dari Walikota. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Pasal 106 ayat (2), butir b, angka 1, huruf b "*Jawaban Walikota terhadap Pandangan umum Fraksi-Fraksi*" , kemudian pihak Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta yang diwakili oleh Walikota Yogyakarta menyampaikan jawaban Walikota Yogyakarta terhadap pandangan umum Fraksi-fraksi

Dalam pembicaraan tahap ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat Komisi/Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Walikota atau Pejabat yang ditunjuk. Rapat panitia khusus dengan pejabat yang ditunjuk tetap berlangsung dengan agenda pembahasan pasal per pasal. Dalam proses ini jika dianggap perlu maka akan dilakukan *public hearing* terhadap

Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas. Bila masukan dari *public hearing* tersebut disetujui, maka akan dilakukan penyesuaian terhadap Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Tahap pembicaraan selanjutnya, Pada tahap akhir, pembicaraan tahap keempat, akan didengarkan laporan hasil pembicaraan panitia khusus dan pejabat yang ditunjuk, pendapat akhir fraksi-fraksi, penetapan keputusan bersama, dan sambutan Walikota Kota Yogyakarta terhadap pengambilan keputusan.

Bahwa dalam pembahasan ditingkat legislatif tidak terdapat perdebatan yang sangat alot, dikarenakan secara substantif Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak ada masalah, hanya pada hitungan berapa besar yang akan dibebankan kepada masyarakat saja yang dicermati oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta.

Dari laporan Panitia Khusus setelah mendengar dan memperhatikan penjelasan Walikota Yogyakarta atas Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat, yang disampaikan pada Rapat Paripurna Dewan, serta pendapat, saran dan usul Fraksi-fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta yang disampaikan dalam Pemandangan Umum Fraksi pada Rapat Paripurna Dewan dan jawaban Walikota Yogyakarta atas Pemandangan Umum Fraksi yang disampaikan pada Rapat Paripurna

Dewan, pembahasan dalam rapat-rapat Panitia Khusus bersama Tim Eksekutif, Selanjutnya Panitia Khusus menyampaikan beberapa catatan sebagai berikut :⁵⁷

1. Biaya operasional Puskesmas sebagian besar tidak diambilkan dari retribusi tetapi menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat.
2. Dijabarkannya retribusi dalam kelompok bahan medis habis pakai, jasa sarana dan jasa pelayanan akan memberikan gambaran yang jelas terhadap penentuan tarif retribusi pada pelayanan kesehatan di Puskesmas
3. Perlunya pemberian subsidi anggaran yang lebih besar bagi penduduk kota Yogyakarta
4. Beban biaya kesehatan bagi keluarga miskin, anak jalanan, korban kekerasan dan kelompok tertentu oleh pemerintah.
5. Setiap perubahan sistem dalam penentuan retribusi pelayanan kesehatan pada pusat kesehatan masyarakat harus diikuti dengan pembuatan sistem penggunaan retribusinya.

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas, selanjutnya Panitia Khusus berpendapat Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat, layak disetujui untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui tersebut, disampaikan kembali oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Kepala Daerah. Tindak lanjut lainnya seperti permintaan pengesahan (bagi yang perlu disahkan

⁵⁷ Risalah Sidang Laporan Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta.

pejabat berwenang) dan penempatan dalam Lembaran Daerah, sepenuhnya diserahkan kepada Kepala Daerah.

Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud diatas dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Menurut UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ketentuan Pasal 43 (1), ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota dengan membubuhkan tandatangan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama dewan perwakilan rakyat daerah dan gubernur atau bupati/walikota. Dalam hal rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 43 ayat (1) tidak ditandatangani oleh gubernur atau bupati/walikota dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama, maka rancangan peraturan daerah sebagai mana dimaksud ayat (2), maka kalimat pengesahannya berbunyi; Peraturan Daerah ini dinyatakan sah. Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah kedalam Lembaran Negara.

Rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang sudah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta kemudian dikirimkan ke Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disesuaikan oleh Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta setelah berkoordinasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota

Yogyakarta. Apabila sudah ada persetujuan dari Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dimaksudkan agar supaya selaras dalam pengaturannya, maka dilakukan tahap penandatanganan dan pengundangan raperda tersebut di Lembaran Daerah oleh pihak Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta. Dimana tercatat sebagai berikut Seri B Nomor 1 Lembaran Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2006, tanggal ditetapkan di Yogyakarta pada tanggal 6 Februari 2006.

Bahwa dalam pembahasan ditingkat legislatif tidak terdapat perdebatan yang sangat alot, dikarenakan secara substantif Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak ada masalah, hanya pada hitungan berapa besar yang akan dibebankan kepada masyarakat saja yang dicermati oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta.

Demikian bagaimana suatu Peraturan Daerah dibuat, dalam hal ini Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat, dimana melalui suatu proses atau tahapan-tahapan yang panjang, proses atau tahapan pembuatan Peraturan Daerah tersebut bermaksud supaya produk hukum yang dihasilkan berkualitas dan bermanfaat bagi masyarakat kota Yogyakarta.

B. Tanggapan Dari Fraksi-Fraksi Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat.

Dari Rancangan Peraturan Daerah Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat yang diajukan oleh Pemerintah Daerah kota Yogyakarta ada beberapa permasalahan yang ditanggapi oleh enam (6) Fraksi yang terlibat dalam pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut.

Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan⁵⁸ berpendapat bahwa peningkatan biaya operasional bidang kesehatan guna meningkatkan mutu pelayanan kesehatan tidak harus menaikkan biaya retribusi karena sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk menanggung biaya kesehatan kepada warga kota Yogyakarta, perlu membuka perda no 2 tahun 1999 tentang pembentukan puskesmas kota Yogyakarta Mengingat, erlu dimasukkan Keputusan Menkes no 128/menkes/sk/II/2004 tentang kebijakan dasar pusat kesehatan masyarakat. Terhadap Pasal 8 "*Tarif rawat jalan Rp. 2.000 Subsidi untuk tarif pada pelayanan kesehatan dari APBD di naikkan sehingga taripnya lebih rendah*". Berakitan dengan Potongan untuk warga kota Yogyakarta 50%. (perlu di sesuaikan dengan SK Menkes Bab pembiayaan), pelaksanaan perda ini berlaku setelah perda tentang sistem pelayanan kesehatan di kota Yogyakarta

⁵⁸ Sumber Risalah Sidang Fraksi PDIP DPRD Kota Yogyakarta.

Fraksi Partai Amanat Nasional⁵⁹ berpendapat bahwa mengingat UU no 29 tahun 2004 tentang praktek dokter, dikarenakan dapat dilihat klasifikasi dari seorang dokter, karena hal tersebut berkaitan dengan seberapa besar bayaran yang harus diterima oleh seorang dokter berdasarkan klasifikasinya. Juga dicermati apakah tujuan dari rancangan peraturan daerah tersebut untuk kepentingan masyarakat kota yogyakarta khususnya ekonomi menengah kebawah, yaitu dengan aturan menunjukan kartu tanda penduduk kota yogyakarta agar supaya mendapatkan potongan 25 persen.

Fraksi Partai Keadilan Sejahtera⁶⁰ berpendapat dan mencermati mengenai tarif untuk biaya lain-lain yaitu untuk biaya oksigen 24 jam Rp 4000 dan jasa resusitasi Rp. 4000, sedangkan untuk biaya tarif lainnya tidak dipermasalahkan, lebih lengkapnya terlampir. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera juga mencermati pasal yang berkaitan dengan pengelolaan retribusi, dimana dituang didalam Pasal 16 ayat 1-5, dan berkaitan dengan sanksi administrasi Pasal 17 dimana lebih dikecilkan menjadi 0,5 persen.

Fraksi Partai Golongan Karya⁶¹ berpendapat bahwa menimbang : Nomor 1 : Bisa ditambah dengan harapan pelayanan lebih meningkat. Nomor 2 : Biaya operasional Puskesmas sebagian besar tidak diambilkan dari retribusi tetapi menjadi tanggung jawab pemerintah dalam hal ini APBD. Terhadap pasal 17 mengenai sanksi administrasi agar dipertimbangkan karena hal tersebut berkaitan

⁵⁹ Sumber Risalah Sidang Fraksi Partai Amanat Nasional DPRD Kota Yogyakarta.

⁶⁰ Sumber Risalah Sidang Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPRD Kota Yogyakarta, sebagaimana terdapat pada pasal 8 Rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat.

⁶¹ Sumber Risalah Sidang Fraksi Partai Golongan Karya DPRD Kota Yogyakarta.

dengan pendapat masyarakat/perorangan, akan tetapi kepada masyarakat yang bukan penduduk kota Yogyakarta biaya/tarif retribusinya dapat dibedakan dengan penduduk kota Yogyakarta, ada perhatian tersendiri terhadap masyarakat miskin, lebih dimudahkan proses pengurusan askes gakin, dan pelayan kesehatan terhadap balita dalam hal ini PIN, pembagian ruangan kamar pasien perempuan dan laki-laki, infrastruktur bangunan puskesmas diperbaiki.

Fraksi Partai Demokrat dan Partai Persatuan⁶² berpendapat bahwa ayat (3) pada pasal tiga dijadikan pasal tersendiri, juga mencermati Pasal 8, apakah tujuan dari rancangan peraturan daerah tersebut untuk kepentingan masyarakat kota Yogyakarta khususnya ekonomi menengah kebawah, yaitu dengan aturan menunjukkan kartu tanda penduduk kota Yogyakarta agar supaya mendapatkan potongan 25 persen, harus adanya sanksi terhadap petugas yang tidak bekerja dengan baik.

Bahwa kalau diperhatikan secara seksama, dari pendapat ke 6 (enam) fraksi yang terlibat dalam proses pembuatan rancangan peraturan daerah tentang retribusi pelayanan kesehatan pada pusat kesehatan masyarakat, semuanya lebih menekankan pada masalah biaya dan yang sifatnya teknis.

Dapat dipahami faktor pendapatan masyarakat menengah kebawah lebih diperhatikan dengan tidak mengurangi mutu pelayanan kesehatan kepada masyarakat, sesuai dengan cita-cita otonomi daerah dimana Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta berusaha sebaik-baiknya demi kepentingan masyarakat kota Yogyakarta khususnya dibidang kesehatan.

⁶² Sumber Risalah Sidang Fraksi Partai Demokrat dan Partai Persatuan DPRD Kota Yogyakarta

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 42 *“DPRD mempunyai tugas dan wewenang antara lain membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama”*. Pasal 136 *“Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD”*, dengan demikian Pemerintahan Daerah diberikan kekuasaan seluas-luasnya dalam hal pembuatan kebijakan, asalkan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Peranan Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dalam membuat Rancangan Peraturan Daerah sangat besar. Hal ini dibuktikan dengan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat. Rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat adalah merupakan inisiatif dari Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta. Kemudian rancangan tersebut diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Kota Yogyakarta dan bersama-sama dibahas, sehingga hasil pembahasan tersebut kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006

Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat, oleh karena itu dapat ditarik beberapa kesimpulan dibawah ini:

1. Bahwa proses atau tahapan dalam pembuatan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat mengacu kepada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dimana Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai landasan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan saat perencanaan sampai dengan pengundangannya.
2. Bahwa Rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat mendapat tanggapan yang beragam berkaitan dengan masalah tarif atau biaya dari keenam fraksi yang terlibat dalam pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta. Dikarenakan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat sebagai payung hukum dalam memberikan pelayanan kesehatan yang baik kepada masyarakat Kota Yogyakarta, sehingga ada beberapa catatan yang perlu diperhatikan yang intinya keberadaan Peraturan Daerah tersebut tidak memberatkan masyarakat Kota Yogyakarta untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang baik..

B. Saran-saran

Dalam rangka untuk meningkatkan peran Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dan Dewan Perwakilan Rakyat Kota Yogyakarta untuk pembuatan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta dan kesadaran masyarakat untuk mentaati suatu peraturan, maka harus ada beberapa hal yang harus dipenuhi:

- a. Tenaga ahli, saat ini memang mereka sudah diwadahi dalam jabatan fungsional, tetapi kompensasinya belum “menjanjikan”. Agar nantinya Tenaga-tenaga ahli tersebut dapat bekerja lebih baik, maka perlu lebih diperhatikan masalah kesejahteraannya.
- b. Partisipasi publik dalam Penyusunan dan Perancangan Peraturan Daerah (kebijakan) khususnya wilayah Kota Yogyakarta sangatlah penting. Suatu kebijakan yang baik adalah suatu kebijakan yang efektif. Keefektifan suatu kebijakan dapat diukur dari tingkat akseptasi masyarakat terhadap kebijakan itu dan lamanya jangka waktu berlakunya kebijakan tersebut, dan hal tersebut dapat dilakukan apabila dalam pembuatan kebijakan (Peraturan Daerah) partisipasi publik terakomodasi.
- c. Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta akan lebih baik apabila diadakan suatu perekrutan terhadap sarjana-sarjana hukum yang baru, yang nantinya dipersiapkan khusus untuk menjadi tenaga penyusun dan perancang peraturan perundang-undangan.

d. Bahwa dengan telah diberlakukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat, diharapkan masyarakat kota yogyakarta harus bersama-sama mendukung dan mentaati aturan-aturan yang telah diatur dalam Peraturan Daerah tersebut.

Dari saran-saram tersebut diatas maksud dan tujuan tidak lain untuk meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dan Dewan Perwakilan Rakyat Kota Yogyakarta, serta meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, serta mendapatkan pelayanan kesehatan yang baik dan biaya terjangkau.



DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

- Abdul Latief. 2005, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintah Daerah*, Edisi I, Cetakan 1, UII Press, Yogyakarta.
- Andi Malarangeng, et.al. 2001, *Otonomi Daerah Prespektif Teoritis dan Praktis*, Bigraf Bekerjasama dengan FISIP UMM Malang, Yogyakarta.
- Bagir Manan. 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit, Ind-Hill.Co, Jakarta.
- Bagir Manan. 1995, *Sistem Dan Teknik Pembuatan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, LPPM-Unisba, Bandung.
- Bagir Manan. 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan I, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Bagir Manan. 2003, *Teori Dan Politik Konstitusi*, Cetakan I, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Dahlan Thaib. 1993, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Edisi Kedua, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta.
- Dahlan Thaib. 2000, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Ctk. Kedua, Liberty, Yogyakarta.

- HAW. Widjaja. 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Edisi I, Cetakan ke 2, PT Raja Grafindo Persada.
- Hans Kelsen. 1973, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York.
- I.C Van der Vlies. 1984, *Het Wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage, Vuga.
- Josef Riwu Kaho. 2001, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Pertama, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2006, *Perihal Undang-Undang*, Ctk. Pertama, Penerbit Konstitusi Pers, Jakarta.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998, *ILMU PERUNDANG UNDANGAN Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Cetakan ke 11, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Miriam Budiharjo. 2001, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mohtar Mas'ood. 2003, *Negara, Kapital, dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- P.J.P Tak. 1984, *Rechtsvorming in Nederland*, Samson H.D. Tjenenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Rene David (et.al). 1985, *Major Legal System In The World To Day*, Steven&Sons, London.

Soewoto Mulyosodarmo. 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Ctk. Pertama, Penerbit Asosiasi Pengajar HTN dan HAN JATIM dan In. Trans.

Usep Ranawidjaya. 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Jurnal dan Makalah

A. Hamid S. Attamimi. 1990, disertasi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, , UI, Jkt. 1990, hlm. 330-331.

Abdul Gani Abdullah. 2005, Jurnal Legislasi Indonesia, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Volume 2, No.1 Maret 2005.

Zairin Harahap, Modul Perkuliahan Teori Perundang-undangan Pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945 Dan Amandemennya, Pustaka Mandiri, Surakarta, 2002.

UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Fokusmedia, Bandung, 2004.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No.5 Tahun 2006 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta No. 1/DPRD/Tahun 2007 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta.

Lampiran-Lampiran

Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat.

Laporan Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat.

Risalah Sidang, Tanggapan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPRD Kota Yogyakarta, sebagaimana terdapat pada pasal 8 Rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Pada Pusat Kesehatan Masyarakat.