

PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DALAM PEMBENTUKAN HUKUM DAERAH

Diyanto

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jalan Mayjen Haryono 193 Malang

Abstrak

Dalam penyusunan hukum daerah, khususnya dalam hal ini di internal dewan yang dilakukan oleh DPRD Kota Batu tersebut, tim penyusun juga mempertimbangkan asas-asas dalam pembentukan atau pembuatan peraturan perundang-undangan, baik yang didasarkan pendapat ahli maupun ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hambatan pembentukan peraturan atau norma yuridis yang dihadapi oleh DPRD Kota Batu adalah adanya keragaman kepentingan yang mengiringi atau mengikutinya.

Kata Kunci: pembentukan hukum, pertimbangan, keragaman kepentingan

Abstract

In the formulation of regional laws, especially in this case on the internal board conducted by the Batu City DPRD, the drafting team also considers the principles in the formation or creation of legislation, both based on expert opinion and the provisions of applicable laws and regulations. The obstacle in establishing regulations or juridical norms faced by the DPRD of Batu City is the diversity of interests that accompany or follow it.

Keywords: legal formation, consideration, diversity of interests

PENDAHULUAN

Norma hukum dibutuhkan untuk mengatur hubungan kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dalam hubungan yang dibangun oleh setiap orang atau pihak, ditentukan oleh norma yang mengaturnya. Norma yang mengatur ini menjadi pijakan kepastian bersikap dan berperilakunya.

Kebutuhan masyarakat terhadap norma yuridis merupakan kebutuhan normal atau sebagai kebutuhan yang bersifat keharusan, karena setiap subyek sosial berhubungan dengan berbagai kepentingan yang memerlukan landasan kepastian yuridis yang digunakan sebagai pijakan.

Pijakan yuridis merupakan wujud *rule of game* yang menentukan eksistensi dan ke arah mana setiap aktifitas yang bisa dilakukan seseorang atau sekelompok orang. Mereka terikat untuk mematuhi setelah norma itu dibentuk, sehingga siapapun orangnya dituntut menjadi subyek yuridis yang bukan hanya sebatas faham terhadap norma, tetapi juga berkewajiban mengimplementasikannya.

Membentuk atau membuat norma adalah aktifitas mulia, karena berorientasi memberi yang terbaik terhadap bangunan kehidupan kemasyarakatan dan pemerintahan. Memberi yang terbaik tentu saja dilakukan dengan cara-cara

yang baik, dan bukan asal-asalan, apalagi menyangkut landasan yuridis atau paying hukum. Sebagai payung hukum, tentu saja menjadi ranah kepastian ketika hal ini dikaitkan dengan kebutuhan yang ada dan berkembang di tengah masyarakat. Kebutuhan masyarakat yang bermacam-macam, khususnya di sector pembangunan membawa konsekuensi yuridis tersendiri, yang oleh pembentuk hukum mengharuskan untuk diapresiasi (diakomodasi), termasuk yang di daerah seperti Kota Batu.

METODE PENELITIAN

Dalam riset ini, jenis penelitian ini adalah yuridis empiric, yang Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, yuridis sosiologis artinya adalah mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang mempola.¹

dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan studi kasus, teknik pengambilan bahan yang digunakan adalah teknik wawancara, dokumentasi, dan pengamatan, sumberdatanya dari informan di lapangan dan bahan hukumnya menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Sedangkan analisisnya menggunakan deskriptif kualitatif

PEMBAHASAN

Thomas Hobbes dalam “*Leviathan*” menyebut hukum adalah perintah-perintah dari orang yang memiliki kekuasaan untuk memerintah dan memaksakan perintahnya kepada orang lain, Rudolf von Jhering dalam “*Der Zweck Im Recht*” 1877-1882 menyebut hukum adalah keseluruhan peraturan yang memaksa yang berlaku dalam suatu negara. Plato berpendapat hukum merupakan peraturan-peraturan yang teratur dan tersusun baik yang mengikat masyarakat. Aristoteles berpendapat, bahwa hukum hanya sebagai kumpulan peraturan yang tidak hanya mengikat masyarakat tetapi juga hakim. Abdulkadir Muhammad menyatakan hukum adalah segala peraturan tertulis dan tidak tertulis yang mempunyai sanksi yang tegas terhadap pelanggarnya.

Sedangkan Mochtar Kusumaatmadja dalam “*Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*” (1976:15): bahwa pemahaman hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tapi harus pula mencakup lembaga (institusi) dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.²

Dalam sebuah teori sistem dikatakan bahwa regulasi/norma/hukum adalah faktor utama yang menentukan baik dan tidaknya manusia. Manusia yang tidak baik jika dimasukkan dalam sebuah sistem yang baik maka hampir dapat dipastikan ia akan menjadi baik. Sebaliknya, sekalipun manusia tersebut baik secara personal, saleh secara individual, tetapi ketika ia ditempatkan dalam sebuah sistem atau lingkungan yang tidak baik, maka ia pun akan menjadi tidak baik.

¹Ronny Hanitijo Soemitro, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta, 1994).

²Penelitian “*Konstruksi Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”, Kerjasama DPD RI dan Universitas Brawijaya, Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009, hlm. 15.

Konsep demikian inilah yang kemudian seperti mendapatkan legitimasinya sebagaimana yang dikemukakan oleh Bordieu sebagai “habitus”.³

Negara membuat norma yuridis untuk kepentingan pergaulan manusia dalam hubungannya dengan manusia lain. Meski demikian, ada beberapa pendapat mengenai hukum yang antara sarjana satu dengan lainnya tidak sama

Tiap manusia mempunyai sifat, watak, dan kehendak sendiri-sendiri. Namun di dalam masyarakat manusia mengadakan hubungan antara yang satu dengan lainnya, mengadakan kerjasama, tolong menolong, Bantu membantu, dan lainnya untuk memperoleh keperluan hidupnya. Keperluan atau kepentingan manusia kadang-kadang baru bisa dipenuhi oleh manusia lainnya Peran manusia lain akan menjadikan terjadinya hubungan sosial yang lebih baik dan saling menguntungkan.⁴

Di dalam teori terdapat cara atau metode untuk membuat produk hukum yang baik menurut Leopold Pospisil produk hukum yang baik adalah produk hukum yang materinya sebanyak mungkin diambil dari *common law* (masyarakat) tetapi wadahnya di beri bentuk *authoritarian law*. Kemudian menurut *Formelle theorie* oleh Rick Dikersoern dan terakhir ialah *Filosofische theorie* oleh Jeremy Bentham yang berpendapat bahwa suatu hukum dapat berlaku lama dan dipatuhi oleh masyarakat jika memiliki sifat filosofis, sosiologis dan yuridis.⁵

Suatu produk yuridis memang harus mempertimbangkan banyak aspek dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara ini, karena daya berlakunya akan melibatkan banyak pihak dan berelasi dengan beragam kepentingan. Meskipun barangkali yang dijadikan target adalah satu atau beberapa obyek, namun seringkali konsekuensinya dan dampaknya bersifat meluas.⁶

Jika suatu produk hukum ada yang tidak memiliki salah satu dari sifat berlakunya produk hokum, maka dapat dikatakan produk hukum itu produk hukum yang kurang baik. Karena jika tidak mengandung sifat sosiologis produk hukum itu dibuat tanpa melihat keadaan yang ada di masyarakat sehingga dalam pembuatannya hanya asal-asalan, abal-abal dan rekayasa. Akibatnya suatu produk hukum tersebut tidak efektif berlakunya di masyarakat serta daya ikat masyarakat sangatlah rendah.⁷

Menurut Muchsan di dalam pembuatan suatu perda yang dilakukan terlebih daulu ialah mensurvei lokasi atau lapangan mengenai masyarkat tersebut sehingga dapat menyerap aspirasi dari masyarakat dan yang diinginkan masyarakat itu bagaimana. Jika produk hukum itu berasal dari masyarakat maka

³Ahmad Zainuri, *Gorontalo Butuh Regulasi Kos-kosan*, http://www.kompasiana.com/ahmad_zaenuri/gorontalo-butuh-regulasi-kos-kosan_54f34caa7455139f2b6c6f95, akses 15 Mei 2019.

⁴ CST. Kansil, *Pengantar Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2000, hlm. 33.

⁵Helmy Boemiya, *Tinjauan Yuridis serta Konsekuensi Berlakunya Suatu Produk Hukum Yang Tidak Memiliki Sifat Sosiologis*, <https://boeyberusahasabar.wordpress.com/2012/11/27/tinjauan-yuridis-serta-konsekuensi-berlakunya-suatu-produk-hukum-yang-tidak-memiliki-sifat-sosiologis>. akses 15 Mei 2019.

⁶Ali Subhan, *Pembetulan Hukum yang Progresif*, Makalah, 15 Mei 2015, hlm. 1.

⁷Helmy Boemiya, *Loc. Cit.*

dengan sendirinya masyarakat akan mematuhi. ⁸ Hal ini menuntut konsekuensi, bahwa setiap pembentukan produk hukum, aspek kepentingan masyarakat menjadi basis fundamentalnya. ⁹

Kebanyakan produk hukum yang ada saat ini hanyalah berlaku secara yuridis tetapi tidak berlaku secara filosofis dan sosiologis. Ketidaktaatan asas dan keterbatasan kapasitas daerah dalam penyusunan produk hukum yang demikian ini yang dalam banyak hal menghambat pencapaian tujuan otonomi daerah. Dalam hal ini, keterlibatan masyarakat akan sangat menentukan aspek keberlakuan hukum secara efektif. Sementara itu tujuan pemerintah akan sulit terwujud jika masyarakat tidak berpartisipasi. ¹⁰

Roscoe Pound (1954) menyatakan bahwa hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat harus senantiasa memajukan kepentingan umum. Kalimat “hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat” menandakan konsistensi Pound dengan pandangan ahli-ahli sebelumnya seperti Erlich maupun Duguit. ¹¹

Pelaku utama dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara adalah subyek hukum yang bernama manusia. Manusia ini di satu sisi bisa membuat atau membentuk hukum, namun di sisi lain juga terkena aturan norma hukum yang dibuatnya sendiri. ¹²

Manusia merupakan makhluk sosial sehingga dalam kesehariannya selalu berhubungan dengan manusia-manusia yang lain. Karena seringkali terjadi interaksi anatar manusia tersebut, maka dibutuhkan sesuatu yang bersifat mengatur dan mengikat manusia-manusia tersebut untuk selalu mematuhi aturan yang telah ditetapkan. Peraturan dibuat untuk mengatur manusia-manusia yang terdapat dalam satu kelompok untuk menghindari sikap brutal, mau menang sendiri, dan lainnya.

Kalau dikaitkan dengan masyarakat, maka peraturan merupakan kebutuhan penting masyarakat. Di mana ada masyarakat di sana ada hukum (*ubi societas ibi ius*). Hukum ada pada setiap masyarakat, kapan pun, di manapun, dan bagaimanapun keadaan masyarakat tersebut. Artinya eksistensi hukum bersifat sangat universal, terlepas dari keadaan hukum itu sendiri sangat dipengaruhi oleh corak dan warna masyarakatnya (hukum juga memiliki sifat khas, tergantung dengan perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam sebuah komunitas).

Dalam sejarah pemikiran ilmu hukum, terdapat dua paham mengenai fungsi dan peran hukum dalam masyarakat: *Pertama*, mengatakan bahwa fungsi hukum adalah mengikuti dan mengabsahkan (justifikasi) perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat, artinya hukum sebagai sarana pengendali sosial. Maka yang tampak, hukum bertugas mempertahankan ketertiban atau pola kehidupan yang ada. Paham ini dipelopori ahli hukum mazhab sejarah dan kebudayaan dari Jerman yang diintrodusir oleh Friedrich Carl von Savigny (1799-1861). *Kedua*,

⁸*Ibid.*

⁹Ali Subhan, *Op.Cit*, hlm. 1-2.

¹⁰Helmy Boemiya, *Loc. Cit.*

¹¹*Ibid.*

¹² Ali Subhan, *Op.Cit*, hlm. 2.

menyatakan hukum berfungsi sebagai sarana untuk melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Paham ini dipelopori oleh ahli hukum dari Inggris, Jeremy Bentham (1748-1852), untuk kemudian dipopulerkan oleh Juris Amerika dengan konsepsi “hukum (harus juga) berfungsi sebagai sarana untuk mengadakan perubahan masyarakat” (*law as a tool of social engineering*).¹³

Hukum diciptakan adalah sebagai suatu sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban subjek hukum (pendukung hak dan kewajiban) agar masing-masing subjek hukum tersebut dapat menjalankan kewajibannya dengan baik dan mendapatkan haknya secara wajar. Dengan demikian tujuan hukum adalah untuk mengatur masyarakat secara damai dengan cara melindungi kepentingan-kepentingan manusia seperti kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda dan sebagainya terhadap yang merugikannya.¹⁴

Dalam pandangan Tirtaamijaya, hukum ialah semua aturan (norma) yang harus diturut dalam tingkah laku tindakan-tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman mesti mengganti kerugian, jika melanggar aturan-aturan itu akan membahayakan diri sendiri atau harta, umpamanya orang akan kehilangan kemerdekaannya, didenda dan sebagainya.¹⁵ Adapun hukum positif adalah hukum yang sedang berlaku dalam suatu negara.

Menurut Utrecht, hukum itu adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu.. Sedangkan menurut JCT Simorangkir dan Woerjono Sastro Pranoto, hukum itu ialah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran mana terhadap peraturan-peraturan tadi berakibat diambilnya tindakan yaitu dengan hukuman tertentu. Dalam pendapat SM. Amin hukum dirumuskan sebagai berikut “Kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi itu disebut hukum dan tujuan hukum itu adalah mengadakan ketatatertiban dalam pergaulan manusia, sehingga kemandirian dan ketertiban terpelihara”¹⁶

Hal itu menunjukkan bahwa hukum harus dilahirkan dari konstruksi hukum masyarakat yang dilegalisasi oleh penguasa. Ia harus berasal dari konkretisasi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Kemajuan pandangan Pound adalah pada penekanan arti dan fungsi pembentukan hukum. Disinilah awal mula dari fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial yang terkenal itu.¹⁷

Dari pandangan Pound ini dapat dipahami bahwa unsur normatif dan empirik dalam suatu peraturan hukum harus ada; keduanya adalah sama-sama perlunya. Artinya, hukum yang pada dasarnya adalah gejala-gejala dan nilai-nilai yang dalam masyarakat sebagai suatu pengalaman dikongkretisasi dalam suatu norma-norma hukum melalui tangan para ahli-ahli hukum sebagai hasil rasio yang

¹³<http://www.pustakasekolah.com/fungsi-dan-tujuan-hukum.html>, akses 15 Mei 2019.

¹⁴<http://www.unp.ac.id/downloads/pkmb08/bab-7.pdf>, akses 15 Mei 2019.

¹⁵CST. Kansil, *Op.Cit*, hlm. 11-12.

¹⁶*Ibid.*

¹⁷*Ibid.*

kemudian dilegalisasi atau diberlakukan sebagai hukum oleh negara. Yang utama adalah nilai-nilai keadilan masyarakat harus senantiasa selaras dengan cita-cita keadilan negara yang dimanifestasikan dalam suatu produk hukum.

Pandangan Pound sejatinya menekankan tentang bagaimana suatu produk hukum tersebut harus memiliki sifat sosiologis, kemudian dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai sarana *social control* yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan di dalam masyarakat.

Selain itu hukum juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai sarana *social engineering* yang maksudnya adalah sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola pemikiran yang rasional atau modern.

Idealisme hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai.¹⁸ Dalam setiap kehidupan manusia sebagai makhluk sosial akan selalu berinteraksi dengan manusia yang lain. Dengan adanya interaksi ini akan timbul kepentingan perseorangan dan kepentingan golongan yang kadang menimbulkan pertikaian, akan tetapi dengan interaksi juga memberikan manfaat dengan menambah pengetahuan serta informasi lainnya.

Menurut Satjipto Rahardjo,¹⁹ bahwa norma hukum adalah sarana yang dipakai oleh masyarakat untuk mengarahkan tingkah laku anggota masyarakat pada saat mereka berhubungan antara yang satu dengan lainnya. Apabila di sini disinggung tentang “mengarahkan tingkah laku”, barang tentu pertanyaan dalam diri kita, “mengarahkan kemana”? ke mana norma itu mengarahkan tingkah laku manusia merupakan prioritas yang ada pada masyarakat sendiri. Masyarakatlah yang menentukan arah-arrah tersebut dan oleh karena itu kita bisa melihat norma itu sebagai pencerminan dari kehendak masyarakat. Kehendak masyarakat untuk mengarahkan tingkah laku anggota-anggota masyarakat itu dilakukan dengan membuat pilihan antara tingkah laku yang disetujui dan yang tidak disetujui yang kemudian merupakan norma dalam masyarakat itu. Oleh karena itu, norma hukum itu merupakan persyaratan dari penilaian-penilaian.

Efektivikasi hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif. Keadaan tersebut dapat ditinjau atas dasar beberapa tolok ukur efektivitas. Menurut Soerjono Soekanto bahwa faktor tersebut ada lima, yaitu: 1) Hukumnya sendiri, 2) penegak hukum, 3) Sarana dan fasilitas, 4) Masyarakat, dan 5) Kebudayaan.²⁰

Konsekuensi yuridis berlakunya suatu produk hukum yang tidak memiliki sifat sosiologis ialah produk hukum itu tidak dapat bertahan lama dan daya ikat kepada masyarakat sangat lemah kemudian efektivitas hukum tidak efektif sehingga suatu produk hukum tersebut berlakunya di masyarakat rendah, kemudian produk hukum tersebut dapat dipermasalahkan atau dimohonkan untuk di uji materii ke pengadilan tata usaha negara atau Mahkamah Agung untuk tidak berlaku lagi/produk hukum tersebut dibatalkan dan produk hukum tersebut

¹⁸ L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Djambatan, Jakarta, 1986, hlm. 22.

¹⁹ Al-Hilal Hamdi, *Menjelajah Dunia Hukum*, LPP-Mpres, Jakarta, 2007, hlm. 2.

²⁰ Helmy Boemiya, *Loc. Cit.*

direview.²¹ Oleh karena itu, suatu produk hukum harus memenuhi teori dalam pembuatan produk hukum yang baik supaya produk hukum tersebut baik dan lancar dan efektifitas hukumnya berlaku efektif.

Begitu pun dengan produk yuridis yang akan berlaku di daerah yang merupakan produk hukum di dan untuk daerah, proses pembuatannya tidak asal ada produk produk hukum, melainkan produknya benar-benar memberikan yang terbaik untuk masyarakat di daerah. Sayangnya, tidak sedikit produk yuridis yang dibentuk di dan untuk daerah, ternyata mengandung kekurangan berkategori serius, sehingga berakibat dibatalkan atau diminta oleh pemerintah untuk dilakukan revisi secara mendasar.

PENUTUP

Kedudukan DPRD Kota Batu dapat dipahami secara yuridis. Secara yuridis sudah jelas ditentukan digariskan, bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Sebagaimana hanya di pusat negara, perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga daerah biasanya merupakan refleksi dari sistem yang ada di pusat negara. Untuk memenuhi fungsi perwakilan dalam menjalankan kekuasaan legislative daerah sebagaimana di pusat negara di daerah dibentuk pula Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di Kota Batu pun demikian, pemerintahan daerahnya juga didukung dengan DPRD, khususnya dalam pembentukan hukum daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

-
- Al-Hilal Hamdi, 2007, *Menjelajah Dunia Hukum*, Jakarta: LPP-Mpres
 CST. Kansil, 2000, *Pengantar Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Djambatan.
 Fransz Magnis-Suseno, *Kuasa dan Moral*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama .
 L.J. Van Apeldoorn, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Djambatan, Jakarta.
 Soerjono Soekanto, 1979, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali.
 Widodo Ekatjahjana. 2008, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung : Citra Aditia.

Internet

²¹*Ibid.*

Helmy Boemiya, Tinjauan Yuridis serta Konsekuensi Berlakunya Suatu Produk Hukum Yang Tidak Memiliki Sifat Sosiologis, <https://boeyberusahasabar.wordpress.com/2012/11/27/tinjauan-yuridis-serta-konsekuensi-berlakunya-suatu-produk-hukum-yang-tidak-memiliki-sifat-sosiologis>. akses 15 Mei 2019.

<http://www.pustakasekolah.com/fungsi-dan-tujuan-hukum.html>, akses 15 Mei 2019.
<http://www.unp.ac.id/downloads/pkmb08/bab-7.pdf>,. akses 15 Mei 2019.¹***Ibid.***