

Tugas Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015)

Ahmad Luthfi

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang

ABSTRAK

Pembentukan peraturan daerah dapat mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan sesuai dengan pasal 98 Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan diperkuat dengan Peraturan Pemerintah nomor 59 tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaanya. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan tugas perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan daerah dan pengaruh perancang peraturan perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah terhadap pembentukan peraturan daerah yang berkualitas. Metode penelitian menggunakan penelitian kualitatif dan pendekatan yuridis empiris. Data primer diperoleh dari wawancara dan observasi, data sekunder diperoleh dari dokumen dan foto. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Perancang Peraturan Perundang-undangan dapat mengikuti setiap tahapan proses pembentukan peraturan daerah sesuai dengan amanat undang-undang yang berlaku dan lebih dikukuhkan melalui perjanjian kerjasama antara instansi yang berwenang. Adanya keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam pembentukan peraturan daerah tidak mempengaruhi sah tidaknya peraturan daerah yang dibuat.

RIWAYAT ARTIKEL

Article History

Diterima Maret 2019

Dipublikasi April 2019

KATA KUNCI

Keywords

Perancang Peraturan Perundang-undangan; Pembentukan Peraturan Daerah;

Pendahuluan

Keberadaan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen memang tidak dikenal sehingga pemerintah daerah termajinalkan di Indonesia. Setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, eksistensi pemerintah daerah sudah dikukuhkan secara konstitusional sebagaimana dituangkan dalam Bab VI (Suharjono, 2014).

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat (Asshidiqie, 2010:259). Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan dalam peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain.

Menjalankan otonomi daerah dan kebijakannya, pemerintah daerah mengurus rumah tangga daerah menggunakan instrumen hukum seperti peraturan daerah, peraturan gubernur, peraturan bupati/walikota, dan yang lainnya. Peraturan daerah juga termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-

undangan seperti yang dijelaskan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan peraturan daerah tidak boleh didasarkan pada asumsi-asumsi semata, tetapi harus didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan bersifat kekinian. Pembentukan peraturan daerah yang tidak dilandasi oleh data dan informasi yang akurat hanya akan menghilangkan kedayagunaan peraturan daerah dalam masyarakat (Ali, 2009:62).

Pembentukan peraturan daerah di berbagai daerah masih jarang sekali didasarkan pada prinsip-prinsip Prolegda, akibatnya tentu saja produk hukum dalam hal ini peraturan daerah yang dihasilkan kurang terintegrasi dengan bidang-bidang pembangunan lainnya. Bahkan, tidak jarang terjadi beberapa peraturan daerah tumpang tindih dan tidak sesuai dengan norma maupun azas-azas pembentukan peraturan perundang-undangan yang mendasarinya. Peraturan daerah yang tidak dapat dilaksanakan secara maksimal dan peraturan daerah yang tidak memiliki kepekaan sosial yang kesemuanya bisa disebut sebagai peraturan daerah bermasalah (Rumokoy, 2010).

Menurut kajian yang dilakukan oleh KPPOD (2003) hanya sekitar 14,8% peraturan daerah secara umum tidak bermasalah. Selebihnya bermasalah dengan bobot tertinggi pada kejelasan standar waktu, biaya, prosedur, dan struktur tarifnya (22,7%); acuan yuridisnya (15,7%); serta dampaknya yang negative terhadap ekonomi (9,2%). Atas dasar criteria itu, studi KPPOD atas 1.379 peraturan daerah pungutan daerah yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota (Pambudi, 2006).

Sepanjang tahun 2002 sampai dengan tahun 2009 Kementerian Dalam Negeri telah membatalkan sebanyak 1878 peraturan daerah, tahun 2010 sebanyak 407 peraturan daerah. Selanjutnya pada tahun 2012 sebanyak 173 peraturan daerah dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri.

Menurut Utang Rosidin pada Juni 2013 diketahui ada 107 peraturan daerah yang dibatalkan. Peraturan daerah yang dibatalkan kebanyakan terkait dengan pajak dan retribusi, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Hal tersebut dikarenakan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Kondisi tersebut menurut Wahidudin Adam menuntut pemerintah pusat untuk memfasilitasi pembangunan bidang hukum di seluruh Indonesia.

Banyaknya peraturan daerah yang bermasalah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebenarnya sudah mengamanatkan bagaimana pentingnya Prolegda dalam program pembentukan produk hukum daerah. Tetapi masih banyak ditemui adanya kecenderungan permasalahan yang sebenarnya lebih berorientasi pada alasan klasik yaitu belum dimilikinya kesadaran dari beberapa aparat pengelola di lapangan akan pentingnya harmonisasi dan sinkronisasi dalam setiap pembentukan peraturan daerah (Pangaeman, 2016).

Berdasarkan ketentuan pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-Undang. Diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya pada pasal 5

menjelaskan bahwa lembaga negara, kementerian, lembaga pemerinta nonkementerian, lembaga nonstructural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan perancang dalam setiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut dalam pasal 3 menjelaskan bahwasanya perancang peraturan perundang-undangan harus melakukan pengharmonisasian terhadap peraturan daerah yang sedang dibentuk.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, maka dapat disimpulkan beberapa permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Pertama, bagaimana tugas perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan daerah. Kedua, bagaimana pengaruh perancang peraturan perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam pembentukan peraturan daerah yang berkualitas.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan tugas perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan daerah dan untuk mendeskripsikan pengaruh perancang peraturan perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah terhadap pembentukan peraturan daerah.

Penelitian yang dilakukan menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu dalam menganalisa permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan humkum (data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan (Sugiyono, 2009). Jenis penelitian ini menggunakan penelitian hukum yuridis empiris atau sosiologis hukum. Jenis penelitian hukum yuridis empiris atau sosiologis hukum merupakan penelitian yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat, dan berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum (Ali, 2009:105).

Sumber data dalam penelitian ini ada dua yaitu sumber data primer dan sekunder. Sumber data primer berupa wawancara dan observasi. Sedangkan sumber data sekunder yaitu dokumen-dokumen resmi terkait pembahasan.

Penelitian ini dalam mengolah data menggunakan teknik analisa data yang merupakan suatu proses menyusun hasil penelitian dan menrangkum ke dalam beberapa kategori untuk dijadikan sebuah rangkaian data yang mudah dipahami. Kemudian validitas data merupakan derajat ketepatan antara data yang terjadi pada objek penelitian dengan data yang dilaporkan oleh peneliti. Teknik pengumpulan data berupa hasil wawancara dan observasi yang akan menjadi sumber data primer dalam penelitian ini.

Negara Hukum Indonesia

Negara Hukum adalah konsep yang merupakan produk sejarah. Karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu negara. Sementara sejarah dan perkembangan masyarakat setiap negara tidaklah sama sehingga pemaknaan dan unsur-unsur negara hukumnya juga berbeda.

Hal ini melahirkan adanya berbagai tipe negara hukum mulai dari Negara Hukum Anglo Saxon, Negara Hukum Eropa Kontinental, Negara Hukum Sosialis, Negara Hukum Islam (Nomokrasi Islam) sampai Negara Hukum Pancasila yang masing-masing mempunyai dasar pemikiran dan ciri karakteristik sendiri-sendiri (Azhari, 1995).

Istilah “negara hukum” yang merupakan terjemahan dari *rechtsstaat*, adalah istilah baru dalam khasanah ketatanegaraan yang muncul pada sekitar abad ke-19, dibandingkan dengan istilah demokrasi, konstitusi, atau kedaulatan.

Secara historis ada dua istilah yang terkait dengan konsep negara hukum, yaitu *rechtsstaat* dan *rule of law*. Kedua istilah tersebut memang mempunyai perbedaan arti materil yang disebabkan oleh perbedaan latar belakang sejarah dan pandangan hidup bangsa di mana kedua istilah tersebut lahir dan berkembang. Namun keduanya mempunyai arah dan tujuan yang sama, yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.

Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum *civil law* yaitu sistem hukum Romawi Jerman, dengan latar belakang kelahirannya sebagai perjuangan untuk menentang absolutisme kekuasaan atau *machsstaat*. Sedang konsep *rule of law* bertumpu pada sistem hukum *common law* yang menekankan pada proses pemutusan perkara di pengadilan secara bebas tanpa pengaruh dan tekanan dari pihak manapun.

Secara umum dapat diartikan bahwa negara hukum atau *rechtsstaat* atau *rule of law* adalah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam peraturan perundang-undangan (hukum) sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan atas hukum. Begitu pula rakyat tidak bisa bertindak sekehendaknya yang bertentangan dengan hukum.

Negara hukum ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh hukum. Dalam negara hukum hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan sebaliknya kewajiban-kewajiban rakyat terhadap negara harus dilaksanakan sepenuhnya dengan tunduk dan taat pada segala peraturan perundang-undangan negara. Pemaknaan negara hukum memang selalu dikaitkan dengan organisasi internal atau struktur negara yang harus diatur menurut hukum. Setiap tindakan penguasa, dan juga rakyat, harus didasarkan atas hukum.

Menurut Joeniarto, asas negara hukum mengandung arti bahwa dalam penyelenggaraan negara tindakan penguasa harus didasarkan hukum bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasa belaka dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa serta melindungi kepentingan masyarakat, yaitu perlindungan terhadap hak asasi anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang (Joeniarto, 1968:53). Begitu pula menurut Sudargo Gautama (1973:8) bahwa dalam suatu negara hukum terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Negara tidak maha kuasa, tidak bertindak sewenang-wenang.

Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Dengan demikian, suatu negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum apabila tindakan dari pihak yang berwajib, penguasa atau pemerintah secara jelas ada dasar hukumnya sebagai dasar dari tindakan yang berwajib, penguasa atau pemerintah yang bersangkutan.

Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Negara Hukum Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila yang merupakan falsafah dan dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara yang merupakan cerminan dari jiwa bangsa Indonesia, haruslah menjadi sumber hukum dari semua peraturan hukum yang ada.

Konsep Negara Hukum Indonesia yang pernah dikemukakan dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan, erat sekali hubungannya dengan konsep *rechtsstaat* yaitu konsep negara hukum Eropa Kontinental, tetapi konsep Negara Hukum Indonesia sebetulnya bukanlah tipe *rechtsstaat*. Tipe Negara Hukum Indonesia juga bukan tipe *rule of law*, meskipun unsur-unsur dari *rechtsstaat* dan *rule of law* dapat ditemukan dalam Negara Hukum Indonesia. Ciri-ciri Negara Hukum Indonesia berdasarkan Pancasila adalah:

- a. Adanya hubungan yang erat antara agama dan negara;
- b. Bertumpu pada prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. Menganut kebebasan beragama dalam arti positif;
- d. Atheisme tidak dibenarkan serta komunisme dilarang;
- e. Menganut asas kekeluargaan sekaligus kerukunan.

Ada 5 (lima) unsur Negara Hukum Pancasila, yaitu:

- a. Pancasila merupakan sumber hukum nasional yang berarti bahwa bangsa Indonesia menghendaki satu sistem hukum nasional yang dibangun atas dasar wawasan kebangsaan, wawasan nusantara, dan wawasan bhinneka tunggal ika;
- b. MPR mempunyai kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD yang melandasi segala peraturan perundangan di bawahnya, yang mana undang-undang dibuat oleh DPR dan Presiden yang menunjukkan prinsip legislatif khas Indonesia;
- c. Pemerintah berdasarkan sistem konstitusional;
- d. Adanya persamaan di depan hukum;
- e. Adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.

Secara konsepsional, seharusnya Negara Hukum Indonesia dapat dirumuskan baik secara material maupun yuridis formal. Secara material, Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dalam pembuatan substansi hukumnya harus menjunjung tinggi dan berlandaskan pada:

- a. Nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus bersumber dari dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai ketuhanan serta selaras dengan ajaran agama-agama yang ada. Dalam hal ini hukum-hukum yang bersumber dari ajaran agama adalah bagian dan menjadi salah satu sumber hukum dan peraturan perundang-undangan.
- b. Nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus bersumber dari dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan yang universal, nilai-nilai keadilan,

- dan nilai-nilai keadaban. Dengan demikian maka hukum dan peraturan perundang-undangan harus menjunjung tinggi nilai Hak-hak Asasi Manusia.
- c. Nilai-nilai persatuan Indonesia, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus bersumber dari dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai kebangsaan Indonesia, tetap menjaga persatuan dan kesatuan dengan tetap menghormati keanekaragaman agama, budaya, suku, bahasa, tradisi, dan adat istiadat yang ada. Dengan demikian hukum dan peraturan perundang-undangan harus mengakui dan menjamin nilai-nilai kearifan lokal, tradisi dan budaya nusantara yang beraneka ragam.
 - d. Nilai-nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus bersumber dari dan tidak bertentangan dengan kepentingan dan aspirasi rakyat yang ditetapkan melalui musyawarah secara perwakilan dengan berlandaskan pada akal sehat (hikmat) dan i'tikad baik serta kearifan (kebijaksanaan). Dengan hukum dan peraturan perundang-undangan harus demokratis baik secara substansial dan prosedural.
 - e. Nilai-nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus hukum yang betul-betul bisa menciptakan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian hukum dan peraturan perundang-undangan harus dapat menjamin terwujudnya keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat tanpa kecuali.

Sedang secara yuridis formal Negara Hukum Indonesia harus didasarkan atas ketentuan yang ada dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan, baik dalam dalam UUD, Undang-Undang, maupun peraturan perundangan lainnya. Secara yuridis formal, pilar utama bangunan Negara Hukum Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Disamping itu terdapat sejumlah peraturan perundangan-undangan di bawah UUD 1945 yang mengatur dan menjabarkan bagaimana mengimplementasikan keempat pilar utama tersebut.

Stufenbauteory Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Dalam pembentukan peraturan daerah tidak lepas dari teori jenjang norma (*Stufentheorie*) karena dalam peraturan daerah itu sendiri dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia masih terdapat peraturan perundang-undangan lain yang kedudukannya lebih tinggi dari peraturan daerah.

Stufentheorie itu sendiri berasal dari Hans Kelsen. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*) (Farida, 2007:41).

Teori ini dikembangkan oleh murid dari Hans Kelsen yaitu Hans Nawiansky yang mengembangkan teori ini dan mengaitkannya dengan suatu negara. Hans Nawiansky dalam bukunya yang berjudul "*Allgemeine Rechtslehre*"

mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang berada dibawah, bersumber dan berlaku berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada yang lebih tinggi lagi sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.

Hans Nawiansky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu kelompok satu *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara), kelompok dua *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara), kelompok tiga *formell gesetz* (Undang-Undang 'formal'), kelompok empat *Verordnung & Autonome Satzung* (Pelaksana dan Aturan Otonom).

Teori ini menjelaskan bahwa norma yang berada dibawah ada karena norma diatasnya, sehingga dalam peraturan daerah juga dipengaruhi oleh hierarki peraturan perundang-undangan yang ada, sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perspektif UU No 12 Tahun 2011

Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Peraturan daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional yang dibentuk oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembentukan peraturan daerah harus memenuhi syarat formil dan materil (Santoso, 2014), yaitu:

1. Syarat formil mengenai aspek pembentukan suatu jenis peraturan perundang-undangan terkait memenuhi prosedur yang telah ditentukan/digariskan dalam peraturan perundang-undangan;
2. Syarat materil menyangkut isi dari peraturan perundang-undangan tersebut atau substansi yang mengikat umum.

Ketentuan mengenai pembentukan peraturan daerah sebelumnya sudah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389) terdapat banyak materi baru dan kebutuhan hukum yang harus diatur sebagai pedoman dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga perlu dilakukan perubahan dalam rangka penyempurnaan.

Tanggal 12 Agustus 2011 disahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Menurut Sugeng (2014) pembentukan peraturan perundang-undangan yang ideal seyogianya dilakukan sesuai dengan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan responsif terhadap aspirasi rakyat menuju keadilan yang membahagiakan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dimulai dari tahap perencanaan sampai penyebarluasan. Proses pembentukan sampai proses evaluasi tersebar mulai dari undang-undang, keputusan menteri dalam negeri, dan tata tertib DPRD masing-masing. Peraturan daerah juga diatur dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan tersebut menyatakan bahwa jenis produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, dan Peraturan DPRD.

Pembentukan peraturan daerah harus mengikuti mekanisme dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terdapat dalam pasal 32 sampai pasal 38 tentang peraturan daerah kabupaten/kota, pasal 56 sampai pasal 62 tentang penyusunan peraturan daerah provinsi dimana berdasarkan ketentuan pasal 63 menyebutkan penyusunan peraturan daerah provinsi tersebut berlaku mutatis mutandis terhadap penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota.

Ketentuan pasal 58 ayat (2) menyebutkan bahwa pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan rancangan peraturan daerah provinsi berasal dari gubernur dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan di bidang hukum. Ketentuan pasal 98 menyebutkan setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan daerah juga harus mengikuti ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pasal 240 sampai pasal 244 yang mengatur mengenai penyusunan peraturan daerah, pembahasan peraturan daerah, dan pengundangan rancangan peraturan daerah. Serta harus tunduk juga terhadap Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Tahapan awal yang harus dilalui dalam pembentukan peraturan daerah yakni dimulai dari program legislasi daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan peraturan daerah. Adanya program legislasi daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 42 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Setelah adanya Program Legislasi Daerah maka langkah selanjutnya yang harus di penuhi dalam pembentukan peraturan daerah yakni penyiapan peraturan daerah. Prosedur penyiapan peraturan daerah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 16 s/d Pasal 33 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan-peraturan tersebut menyatakan bahwa penyiapan di lingkungan pemerintah dilakukan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Satuan Kerja Perangkat Daerah (Pemerakarsa), selanjutnya Kepala Daerah akan membentuk apa yang disebut dengan Tim Penyusunan Peraturan daerah.

Sebuah rancangan Peraturan daerah yang telah selesai dibahas harus mendapatkan paraf dari Kepala Biro Hukum dan Kepala Bagian Hukum serta pimpinan SKPD terkait sebagai tanda adanya koordinasi. Selanjutnya pimpinan SKPD mengajukan Rancangan Peraturan daerah kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah dapat melakukan perubahan atau penyempurnaan terhadap rancangan peraturan daerah tersebut. Terhadap perubahan tersebut rancangan peraturan daerah dikembalikan kepada Pimpinan SKPD Pemerakarsa untuk dilakukan penyempurnaan.

Hasil penyempurnaan diserahkan kembali kepada Sekretaris Daerah setelah mendapat paraf koordinasi dari Bagian Hukum dan SKPD terkait. Setelah Rancangan sudah final diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan pembahasan. Kepala Daerah membentuk Tim Asistensi untuk melakukan pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut. Tim asistensi diketuai oleh Sekretaris daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Penyusunan rancangan peraturan daerah dilingkungan DPRD dilakukan Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapeperda). Usulan rancangan peraturan daerah dilingkungan DPRD dapat dilakukan oleh Anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi.

Sementara itu masih terdapat tahapan selanjutnya yakni pembahasan peraturan daerah. Pada dasarnya aturan tentang proses pembahasan peraturan daerah terdapat di dalam Tata Tertib DPRD masing-masing daerah. Secara umum hampir semua Tata Tertib DPRD di Indonesia mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pembuatan Tata Tertib DPRD.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Peraturan Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah biasanya dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan.

Pembicaraan tingkat pertama, meliputi penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah; penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan atau Perubahan Peraturan Daerah atas usul prakarsa DPRD.

Pembicaraan tingkat kedua, pada dasarnya merupakan tahapan pemberian tanggapan dari Kepala Daerah atau fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang disulkan. Apabila Rancangan Peraturan Daerah tersebut berasal dari Kepala Daerah maka tanggapan akan disampaikan oleh masing-masing fraksi. Begitupun sebaliknya apabila Rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD maka tanggapan disampaikan oleh Kepala Daerah. Pembicaraan tingkat dua ini juga masih dilaksanakan dalam sidang paripurna DPRD.

Pembicaraan tingkat ketiga, adalah proses pembicaraan yang lebih intensif atas Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan. Pembahasan tidak lagi

dilakukan dalam forum rapat paripurna akan tetapi di dalam forum rapat komisi, gabungan komisi atau panitia khusus. Penentuan jenis alat kelengkapan yang membahas Rancangan Peraturan Daerah tersebut biasanya ditentukan oleh Panitia Musyawarah (Panmus) dengan mempertimbangkan beberapa hal, misalnya saja lingkup permasalahan yang ada dalam Rancangan Peraturan Daerah, kesibukan alat kelengkapan dan sebagainya. Pada pembahasan tingkat tiga ini juga biasanya dilakukan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang merupakan momentum bagi masyarakat yang ingin terlibat dalam proses pembahasan peraturan daerah.

Pembicaraan tingkat keempat adalah tahap pengambilan keputusan dan pengesahan atas Rancangan Peraturan Daerah. Proses ini didahului dengan laporan hasil pembicaraan tingkat tiga dari ketua alat kelengkapan yang membahasnya. Kemudian setiap fraksi menyampaikan pendapat akhir mereka atas Rancangan Peraturan Daerah tersebut. Baru kemudian dilakukan pengambilan keputusan apakah Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui atau tidak oleh DPRD dan Kepala Daerah.

Pembahasan tingkat keempat ini ditutup dengan penyampaian sambutan Kepala Daerah. Pada tahapan ini seorang anggota DPRD dapat menyatakan pendapat yang berbeda atas keputusan yang diambil dalam rapat paripurna yang disebut dengan *minderheits nota*. Akan tetapi hal ini sangat jarang terjadi di pembahasan Peraturan Daerah di Indonesia.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Kemudian Kepala Daerah harus membubuhkan tanda tangan selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.

Peraturan Daerah yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh pemerintah pusat dalam hal ini Departemen Keuangan. Peraturan daerah yang bersifat mengatur setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah harus didaftarkan kepada Pemerintah untuk Peraturan daerah Provinsi dan kepada Gubernur untuk Peraturan daerah Kabupaten/Kota.

Perancang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perspektif PP No 59 Tahun 2015

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia ada di setiap provinsi yang memiliki divisi pelayanan hukum dimana terdapat bidang hukum yang membidangi fasilitasi produk hukum daerah. Pembentukan produk hukum daerah menjadi tugas dan fungsi bidang hukum adalah melaksanakan pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas teknis, kerja sama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang pelayanan dokumentasi dan informasi hukum, penyiapan bahan fasilitasi perencanaan dan penyusunan produk hukum daerah, penyusunan program legislasi daerah dan naskah akademik dan pengembangan perancang peraturan perundang-undangan di wilayah serta bimbingan teknis.

Tugas perancang peraturan perundang-undangan tidak hanya menguasai teknik merancang suatu peraturan perundang-undangan tetapi juga bagaimana agar undang-undang yang dihasilkan menjadi lebih efektif dan aplikatif, memahami masalah perundang-undangan dari sudut filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Perancang tidak hanya membangun struktur undang-undang melainkan mengetahui setiap bahan materi (hukum) yang digunakan untuk membangunnya.

Penjelasan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan perancang peraturan perundang-undangan adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan/atau instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas perancang peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah. Tugas perancang dalam setiap proses pembentukan perundang-undangan sudah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan pasal 13 ayat (1) Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 ditegaskan bahwa setiap tahapan pembentukan peraturan daerah, Perkada, PB KDH, dan peraturan DPRD mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan.

Bargaining politics tidak lepas dari peranan perancang peraturan perundang-undangan dalam proses penyusunan suatu produk peraturan. Banyak undang-undang yang disisipi kepentingan asing yang tentu tidak berpihak pada kepentingan bangsa dan cenderung merugikan. Oleh karena itu, sejauh manakah seorang perancang peraturan perundang-undangan berperan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya untuk memformulasikan norma hukum dengan berpayung pada satu sistem hukum nasional dengan tetap memperhatikan perkembangan masyarakat dunia (Iswahyudi, 2016).

Perancang peraturan perundang-undangan merupakan arsitek pembangunan hukum nasional khususnya dalam menyusun atau merancang peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Kompetensi seorang perancang peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari kemampuan yang bersangkutan dalam merancang atau merumuskan suatu permasalahan sosial kemasyarakatan ke dalam norma hukum atau peraturan perundang-undangan yang jelas dan tegas sehingga dapat memudahkan pelaksanaan dan penerapan peraturan perundang-undangan tersebut di masyarakat (Wahid, 2008).

Harmonisasi rancangan peraturan daerah adalah upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan, dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lain sehingga tersusun secara sistematis tidak saling bertentangan atau tumpang tindih.

Tujuan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah untuk memberikan gambaran yang jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa suatu peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengertian evaluasi peraturan daerah adalah proses penyajian kesesuaian peraturan daerah dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Tugas Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Sesuai dengan pasal 49 Permenkumham No 28 tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia bahwa subbidang fasilitasi pembentukan produk hukum daerah mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pembinaandan pengendalian pelaksanaan tugas teknis, kerjasama, pemantauan, evaluasi, serta penyusunan laporan pelaksanaan tugas teknis di bidang fasilitasi penyusunan program legislasi daerah dan naskah akademik, fasilitasi penyusunan dan harmonisasi produk hukum daerah, peta permasalahan hukum, pengkajian/penelitian hukum, mediasi dan konsultasi, inventarisasi produk hukum daerah, serta pengembangan perancang peraturan perundang-undangan di wilayah. Tugas tersebut juga menjadi keharusan bagi perancang peraturan perundang-undangan yang berada di Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Tengah dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari.

Perancang peraturan perundang-undangan dalam melaksanakan tugas fasilitasi penyusunan dan harmonisasi produk hukum daerah lebih utamanya terhadap rancangan peraturan daerah adalah upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan, dan membulatkan suatu konsepsi suatu rancangan peraturan daerah dengan perundang-undangan lain, baik lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah dan hal-hal lain sehingga tersusun secara sistematis tidak saling bertentangan atau tumpang tindih.

Tujuan utama pengharmonisasian rancangan peraturan daerah adalah untuk memberikan gambaran yang jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa suatu peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dikatakan Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan yang dimaksudkan sebagai instrumen hukum dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah dalam rangka otonomi daerah.

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara komprehensif, peraturan daerah itu dibentuk, bukan (hanya) disusun, dibahas, ataupun ditetapkan. Membentuk peraturan daerah, berarti melakukan/proses pembuatan peraturan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Meniadakan salah satu dari keseluruhan proses diatas, berarti telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Segala yang berbentuk produk hukum, mesti memperhatikan landasan formil berupa tahapan/prosedurnya, selain landasan materilnya berupa muatan materinya.

Tahapan pembentukan Peraturan Daerah dimulai saat perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan, yang pada setiap tahapan tersebut sesuai ketentuan dalam Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 harus mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Perancang Peraturan Perundang-undangan mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya.

Tahap awal pembentukan peraturan daerah yaitu tahap perencanaan dalam tahap ini juga sudah dapat mengikutsertakan perancang. Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam tahap perencanaan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya dilaksanakan dalam kegiatan penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, penyusunan Program Legislasi Daerah.

Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 36 ayat (3) yang menyatakan penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait dan penyusunan program penyusunan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang akan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Penyusunan Naskah Akademik harus dilakukan oleh tenaga *legal drafter* yang mumpuni. Istilah Naskah Akademik merupakan istilah yang lazim dipakai dalam khasanah akademik maupun praktisi bagi kalangan penyusun peraturan perundang-undangan. Naskah Akademik terdiri dari dua kata yaitu naskah dan akademik, naskah adalah rancangan dan akademik adalah bersifat akademi, sedangkan akademis mempunyai arti bersifat ilmu pengetahuan. Dari kedua pengertian kata itu dapat diartikan bahwa Naskah Akademik adalah suatu rancangan yang bersifat akademis atau ilmu pengetahuan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Penyusunan peraturan daerah juga terlebih dahulu harus ada Naskah Akademik terkait dengan rancangan peraturan daerah yang di buat. Naskah Akademik juga dirasa sangat penting untuk keberlangsungan penyusunan rancangan peraturan daerah.

Pemikiran tentang pentingnya Naskah Akademik ini setidaknya dilatarbelakangi oleh dua alasan, yaitu alasan substantif dan alasan teknis (Ubbe, 2005:14). Alasan substantif dimaksudkan untuk memperoleh Ranperda yang baik, aplikatif dan futuristik. Selain itu, ketika suatu Ranperda sudah didukung oleh Naskah Akademik yang memadai maka perdebatan dalam pembahasan Ranperda di lembaga legislatif dapat lebih efisien.

Sering kali perdebatan terjadi terhadap masalah yang seharusnya telah dijawab dalam Naskah Akademik. Sedangkan alasan teknis dimaksudkan untuk membatasi daftar prioritas yang terlalu banyak namun tidak didukung oleh dokumen yang memadai sehingga tidak dapat mencapai target pengesahan tahunan dan akibatnya terjadi tunggakan (*carry over*) bagi Pemerintah Daerah maupun DPRD.

Untuk mendukung penyusunan Naskah Akademik khususnya dari segi substansi maka didukung dengan bahan penunjang berupa hasil pengkajian dan penelitian serta analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh tim Perancang (*Legal Drafter*) Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah. Latar belakang dibentuknya Naskah Akademik adalah pemikiran mengenai alasan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis yang mendasari pentingnya materi hukum suatu Ranperda.

Hal ini ditegaskan dalam lampiran I Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Landasan filosofis memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kebathinan serta watak dari bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Landasan yuridis memuat suatu tinjauan terhadap peraturan perundangundangan yang telah ada dan masih berlaku (hukum positif) yang ada kaitannya dengan judul Naskah Akademik.

Termasuk dalam peraturan perundang-undangan pada landasan yuridis adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Landasan sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial ekonomi politik yang berkembang di masyarakat. Landasan sosiologis sebaiknya memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauhmana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum nasional yang ingin dicapai.

Naskah akademik juga harus memperhatikan pandangan hidup bangsa, hirarki perundang-undangan, kondisi sosial masyarakat, aspek penerimaan (*acceptance*) dan penolakan (*resistance*) masyarakat, yang keseluruhan aspek tersebut termuat dalam dasar filosofis, sosiologis dan yuridis serta psikhopolitik masyarakat. Oleh karena itu penyusunan naskah akademik dilakukan secara sistemik, holistik dan futuristik dengan melibatkan berbagai disiplin ilmu.

Kegiatan pendukung lainnya adalah konsultasi secara intens dengan pihak-pihak yang mengetahui tentang apa yang akan diatur. Dengan demikian bagian ini memberikan alasan yang sangat penting terutama bagi para perancang (*legal drafter*) Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah mengenai informasi, pengetahuan dan perspektif bagi para pengambil kebijakan. *Legal drafter* menterjemahkan berbagai hal tersebut dalam bahasa hukum (Hilmi, 2008).

Tujuan penyusunan Naskah Akademik memuat sasaran utama dibuatnya Naskah Akademik yakni sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang memberikan arah dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan peraturan perundang-undangan. Sedangkan kegunaan Naskah Akademik memuat pernyataan tentang manfaat disusunnya Naskah Akademik tersebut, yakni selain untuk bahan masukan bagi perancang peraturan perundang-undangan (*legal drafter*) juga dapat berguna berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Secara garis besar penyusunan naskah akademik dapat dibagi dua yaitu kegiatan pendukung dan substansi. Kegiatan pendukung dari penyusunan naskah akademik adalah penelitian dan pengkajian. Penelitian hukum dapat berupa penelitian normatif atau penelitian hukum sosiologis. Penelitian hukum merupakan seluruh upaya untuk mencari dan menemukan jawaban yang benar (*right answer*) dan/atau jawaban yang tidak sekali-kali keliru (*true answer*) mengenai suatu permasalahan hukum (Wignyosumarto, 1995).

Naskah Akademik juga berfungsi untuk memberikan arahan bagi para pemangku kepentingan dan perancang (*legal drafter*). Pemangku kepentingan khususnya yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan berupa informasi yang memadai dalam menunjang pengambilan kebijakan.

Sedangkan bagi *legal drafter* naskah akademik berfungsi sebagai acuan mengenai apa yang akan diatur dalam bentuk kalimat-kalimat peraturan perundang-undangan. Naskah akademik juga sebagai bahan bagi perancang kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam penilaian angka kredit bagi perancang peraturan perundang-undangan.

Tahapan selanjutnya yaitu penyusunan dalam tahapan ini juga dapat mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam tahap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan dalam kegiatan penentuan pokok-pokok pikiran materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, penyusunan kerangka dasar atau sistematika, perumusan naskah awal, pembahasan dalam rapat koordinasi tim penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bagi Rancangan Peraturan Daerah yang disiapkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kabupaten/Kota, pembahasan dalam komisi, gabungan komisi, alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi, bagi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, penyempurnaan hasil pembahasan, pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, penyusunan rumusan akhir Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, penyiapan keterangan yang memuat pokok pikiran atau materi muatan yang diatur bagi Rancangan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, pencabutan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, atau perubahan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, penentuan pokok-pokok pikiran materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya di tingkat daerah, penyusunan kerangka dasar atau sistematika Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya di tingkat daerah, perumusan naskah awal Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya di tingkat daerah, pembahasan dalam tim penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya dan penyusunan rumusan akhir Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagai hasil pembahasan tim penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Perancang Peraturan Perundang-undangan juga dapat diikutsertakan dalam tahap pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dilaksanakan dalam pembicaraan tingkat I meliputi kegiatan penyusunan konsep penjelasan Kepala daerah atau konsep penjelasan pimpinan komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi Daerah atau panitia khusus, penyusunan konsep

pemandangan umum fraksi atau konsep pendapat Kepala Daerah dan penyusunan konsep tanggapan dan/atau jawaban Kepala Daerah atas pemandangan umum fraksi atau konsep tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.

Kemudian dalam pembicaraan tingkat II meliputi kegiatan penyusunan konsep laporan pimpinan komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus dan penyusunan konsep pendapat akhir Kepala Daerah. Tahapan selanjutnya yakni pengesahan atau penetapan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan disahkan atau ditetapkan dan melakukan penelitian kembali untuk disesuaikan dengan ketentuan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan atas naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan disahkan atau ditetapkan.

Tahapan terakhir adalah pengundangan keikutsertaan perancang dalam tahap pengundangan, dilaksanakan dalam kegiatan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan, penelitian kembali untuk disesuaikan dengan ketentuan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan atas naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan, penyiapan penomoran Lembaran Negara, Tambahan Lembaran Negara, Berita Negara, Tambahan Berita Negara, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah pada naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan, dan seting naskah Peraturan Perundang-undangan dalam rangka penerbitannya dalam bentuk lembaran lepas Lembaran Negara, Tambahan Lembaran Negara, Berita Negara, Tambahan Berita Negara, Lembaran Daerah, atau Tambahan Lembaran Daerah.

Keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah berdasar kepada nota kesepahaman yang dijalin antara pemerintah daerah dengan instansi yang menaungi perancang yang dalam hal ini adalah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah. Dari nota kesepahaman tersebut perancang dapat terlibat dalam setiap proses tahapan yang diinginkan oleh pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah.

Rancangan peraturan daerah harus melalui proses harmonisasi agar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya maupun peraturan yang lainnya. Hal tersebut serupa dengan teori yang awalnya dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menjelaskan mengenai teori norma berjenjang (*Stufentheori*) yang kemudian dikembangkan oleh muridnya yakni Hans Nawiasky.

Seorang perancang juga menguasai teori tersebut karena dari teori jenjang tersebut jika tidak dilakukan proses harmonisasi yang baik maka jelas terjadi kerusakan ataupun kecacatan terhadap produk hukum yang didapat. Hal tersebut juga dijelaskan oleh Hans Kelsen bahwa norma dasar yang menjadi tempat bergantungnya norma yang berada dibawahnya kemudian berjenjang kebawah jika terdapat suatu perubahan dari norma dasar atau norma yang menjadi naungan norma yang lain maka rusaklah norma-norma yang berada dibawahnya.

Perancang juga harus memperhatikan dari berbagai sisi ilmu disiplin yang dibutuhkan terlebih terkait dengan disiplin ilmu perundang-undangan. Dari berbagai disiplin ilmu yang dibutuhkan dan memang dikuasai oleh perancang peraturan perundang-undangan dalam menagani rancangan peraturan daerah yang sedang menjadi tugasnya.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembeinaannya menyebutkan bahwa tugas Perancang Peraturan perundang-undangan adalah menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan serta instrumen hukum lainnya.

Perancang peraturan perundang-undangan mempunyai tugas penting yakni menyiapkan segala sesuatu yang diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk dilanjutkan ke proses selanjutnya. Proses menyiapkan ini dilakukan oleh pihak pemrakarsa rancangan peraturan perundang-undangan, dalam lingkup pemerinta daerah juga berkoordinasi dengan berbagai pihak untuk menyiapkan data dan materi yang diperlukan untuk rancangan peraturan perundang-undangan.

Instansi yang berwenang melakukan koordinasi terhadap peraturan perundang-undangan berdasarkan urgensitas rancangan peraturan daerah yang sedang disiapkan. Salah satu hal yang perlu disiapkan oleh perancang yakni naskah akademik. Segala data yang diperlukan oleh perancang dalam mempersiapkan naskah akademik juga berkoordinasi dengan instansi yang bersangkutan dari daerah tersebut.

Penyusunan naskah akademik pertama kali dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman. Namun, perkembangan peran naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan berjalan tersendat karena penyusunan naskah akademik tergantung pada pemrakarsanya.

Istilah naskah akademik peraturan perundang-undangan secara baku digulirkann melalui keputusan kepala BPHN nomor G.159.PR.09.10 tahun 1994 tentang petunjuk naskah akademik peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut mengemukakan naskah akademik peraturan perundang-undangan adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik, holistik, dan futuristik. Petunjuk teknis penyusunan naskah akademik peraturan perundang-undangan tersebut terdapat penjelasan mengenai nama atau istilah, bentuk, isi, dan kedudukan serta format dari naskah akademik.

Lahirnya Keputusan Presiden (Keppres) nomor 108 tahun 1998 tentang tata cara menyiapkan rancangan undang-undang, istilah naskah akademik disebut sebagai “Rancangan Akademik”. Tetapi dalam ketentuannya tidak dielaborasi lebih lanjut mengenai naskah akademik. Selanjutnya lahir Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pentingnya peran naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang walaupun secara eksplisit undang-undang tersebut tidak mengatur tentang keberadaan naskah akademik.

Pelembagaan naskah akademik secara tegas dalam peraturan presiden (Perpres) Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Peraturan Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Pasal 5 ayat (1) dan (2) Perpres Nomor 68 Tahun 2005 menyebutkan penyusunan naskah akademik bersifat fakultif dengan menggunakan kata “dapat” sehingga ada kesan bahwa keberadaan naskah

akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia bukan sebuah kewajiban/keharusan.

Adanya kesegaraman format penyusunan naskah akademik diterbitkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor MHH.01.PP.01.01 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 142 ayat (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 menyatakan bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Semua rancangan undang-undang (RUU) harus disertai naskah akademik, tetapi beberapa RUU seperti RUU tentang APBN, Perpu, pengesahan perjanjian internasional atau RUU yang hanya terbatas mengubah beberapa materi yang sudah memiliki naskah akademik sebelumnya dapat disertai atau tidak disertai naskah akademiknya. Keberadaan naskah akademik dalam penyusunan RUU akan diprioritaskan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) menjadi suatu keharusan ketika Rapat Koordinasi Penyusunan Prolegnas antara Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (Baleg DPR) dengan pemerintah yang diwakili Kementerian Hukum dan HAM.

Praktik ini kemudian dilembagakan ketika terjadi kesepakatan antara Badan Legislasi DPR dan pemerintah bahwa naskah akademik menjadi salah satu persyaratan teknis pengajuan RUU Prioritas Prolegnas. Selain adanya draf RUU dan telah selesai proses harmonisasi RUU. UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa kedudukan naskah akademik semakin jelas karena naskah akademik menjadi suatu keharusan bagi RUU yang akan masuk prolegnas tahunan atau prioritas.

Naskah akademik dalam proses penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan merupakan potret atau peta tentang berbagai hal terkait peraturan perundang-undangan yang akan diterbitkan. Potret tersebut dapat ditentukan apakah peraturan tersebut akan melembagakan apa yang telah ada dan berjalan di masyarakat (*formalizing*) atau membuat aturan yang bertentangan sehingga dapat mengubah masyarakat (*law as a tool for social engineering*) (Juwana, 2006:2).

Data dan informasi pendukung untuk kepentingan penyusunan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dalam bentuk naskah akademik untuk membantu pengambil kebijakan dan memudahkan para perancang peraturan perundang-undangan mengenai substansi apa yang akan diatur, bagaimana bentuk pengaturannya, materi apa yang sebaiknya ada di dalamnya, kapan mulai diterapkan, lembaga apa yang harus menegakkan, mekanisme apayang akan digunakan, bagaimana ketersediaan infrastruktur atau sarana prasarana dan lain-lain untuk mendukung berjalannya peraturan yang akan dibuat.

Naskah akademik merupakan salah satu cara meminimalisasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih. Naskah akademik yang baik akan membantu para perancang peraturan perundang-undangan dalam membuat norma hukum, para pengambil kebijakan, dan para hakim untuk memutuskan perkara yang berkaitan dengan *judicial review* karena dapat ditelusuri perdebatannya sampai kepada suatu norma.

Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa "Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademi". Sedangkan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 memberikan pengecualian Rancangan Undang-Undang yang tidak memerlukan Naskah akademik yaitu:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; atau
- c. Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Keberadaan naskah akademik juga dipersyaratkan dalam penyusunan peraturan daerah baik peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kota yang dimasukkan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Pasal 56 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa rancangan peraturan daerah provinsi (dari DPRD atau gubernur) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Sedangkan pasal 36 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa ketentuan penyusunan peraturan daerah provinsi (dari DPRD atau Gubernur) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Materi yang diatur dalam rancangan peraturan daerah dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya akan diajukandalam Prolegda diperlukan konsepsi keterangan yang meliputi:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran lingkup atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur tersebut telah melalui pengkajian dan penyesuaian yang dituangkan dalam naskah akademik. Ketentuan ini menunjukkan bahwa untuk pengajuan prioritas prolegda, pemrakarsa harus menguraikan materi diatas dalam naskah akademik.

Naskah akademik tersebut dapat diketahui apakah kehendak untuk mengatasi suatu permasalahan dengan membuat Peraturan Daerah merupakan sesuatu yang layak diteruskan atau tidak diteruskan, yang diperoleh dari hasil pengkajian dan penyesuaian. Hasil naskah akademik yang layak diteruskan menjadi Peraturan Daerah karena belum ada pengaturannya, pengaturan yang ada tidak memadai lagi, dan ketentuannya tumpang tindih dengan peraturan lainnya sehingga perlu dilakukan penyempurnaan.

Pasal 1 angka 11 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitiannya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/kota sebagai suatu solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dengan demikian naskah akademik harus mampu menggambarkan landasan ilmiah mengapa suatu permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat harus diselesaikan melalui peraturan daerah (Setiadi, 2011). Perbedaan sistematika atau format naskah akademik antara peraturan menteri dan Lampiran 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak signifikan.

Namun sistematisasi naskah akademik menurut Lampiran 1 dibuat lebih detail agar memudahkan bagi pengambil kebijakan atau perancang peraturan perundang-undangan dalam merumuskan norma yang diperlukan.

Teknis penyusunan naskah akademik dalam Lampiran 1 dimulai dengan pendahuluan yang dalam latar belakangnya cukup memberikan alasan urgensi mengapa suatu permasalahan memerlukan pengaturan. Kemudian bab selanjutnya harus menguraikan mengenai berbagai teori yang mendukung pengaturan permasalahan tersebut dengan didukung praktik penyelenggaraan empiric yang telah ada. Praktik penyelenggaraan tersebut berupa hasil studi komparatif yang dapat berasal dari daerah lain.

Sistematika naskah akademik juga diperkenalkan mengenai dampak dari adanya suatu pengaturan terhadap keuangan negara. Ketersediaan pembiayaan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk berjalannya peraturan daerah sangat menentukan.

Lampiran 1 juga menguraikan analisis dan evaluasi peraturan daerah tersebut dengan tujuan berusaha mengenali kelemahan dan kekurangannya ditinjau dari substansi pengaturan yang terdapat di dalam suatu peraturan daerah. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis diletakkan di dalam bab setelah penjabaran teoritis dan praktik empiris serta evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait.

Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa setelah pembahasan secara mendalam mengenai berbagai hal permasalahan hukum dan non hukum, kemudian dibingkai dalam suatu ruang lingkup pengaturan rancangan peraturan daerah. Ruang lingkup tersebut dielaborasi berbagai alasan atau penjelasan mengenai mengapa suatu perlu dimasukkan pengaturan permasalahan tertentu.

Akhirnya dalam sistematika naskah akademik diakhiri dengan penutup yang berisi simpulan dan rekomendasi yang diberikan. Simpulan merupakan jawaban atas identifikasi permasalahan yang diungkapkan pada bab pendahuluan.

Tugas perancang peraturan perundang-undangan selanjutnya adalah mengolah semua data yang diperoleh agar kemudian dapat dihasilkan peraturan daerah yang sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Proses mengolah data dapat berpedoman pada materi muatan yang seharusnya terdapat pada rancangan peraturan daerah. Sesuai dengan pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Proses pembentukan peraturan daerah juga tidak terlepas pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sesuai dengan amanat dalam pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas-asas tersebut diantaranya yaitu:

a. Asas Kejelasan Tujuan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memuntai tujuan yang jelas hendak dicapai.

b. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang tepat

Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.

Tugas Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015), Ahmad Luthfi

Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demihukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. **Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan**
Pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. **Asas Dapat Dilaksanakan**
Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. **Asas kedayagunaan dan Kehasilgunaan**
Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. **Asas Kejelasan Rumusan**
Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. **Asas Keterbukaan**
Pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Jadi, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Tugas perancang peraturan perundang-undangan salah satunya adalah merumuskan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam merumuskan peraturan daerah juga berpedoman terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dari undang-undang hingga peraturan daerah yang mengatur mengenai pembentukan peraturan daerah. Merumuskan peraturan daerah harus memuat materi muatan peraturan perundang-undangan yang mencerminkan asas-asas sebagai berikut:

- a. **Asas pengayoman**
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. **Asas kemanusiaan**
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. **Asas kebangsaan**
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. **Asas kekeluargaan**
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. **Asas kenusantaraan**

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

- f. Asas bhineka tunggal ika
Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Asas keadilan
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas yang telah disebutkan di atas terdapat pula asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan antara lain dalam hukum pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; dalam hukum pidana misalnya asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Perancang perundang-undangan dalam melaksanakan tugasnya salah satunya berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya. Peraturan pemerintah tersebut menyebutkan mengenai tugas perancang selain menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan juga instrumen hukum lainnya.

Instrumen hukum yang dimaksud adalah instrumen hukum nasional selain yang terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011. Namun, instrumen hukum juga terdapat dalam pasal 8 yakni jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 7 mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, menteri, badan lembaga atau komisi yang setingkat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, bupati/walikota, dan kepala desa atau yang setingkat.

Perancang dapat mengikuti pembentukan instrumen hukum tersebut tetap berdasarkan dari perjanjian kerjasama antara instansi terkait. Instansi yang menaungi perancang dan juga instansi pemrakarsa instrumen hukum tersebut.

Pengaruh Perancang Peraturan Perundang-undangan Kanwil Kemenkumham Jateng Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah yang Berkualitas

Perancang peraturan perundang-undangan sesuai dengan amanat undang-undang dapat mengikuti setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hadirnya perancang juga menambah nilai lebih terhadap peraturan perundang-undangan yang dihasilkan.

Jika kita komparasikan terhadap pembentukan peraturan daerah maka perancang peraturan perundang-undangan memberikan hal yang positif terhadap pembentukan peraturan daerah tersebut. Hal tersebut dapat kita ketahui dari peraturan daerah yang dihasilkan yang mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan tidak pernah terdapat kecacatan terhadap peraturan daerah yang dihasilkan.

Kewenangan pejabat perancang peraturan perundang-undangan (*legl drafter*) sebagai pejabat penyusun peraturan perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah dalam proses pembentukan peraturan daerah di daerah didasari oleh kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelibatan perancang Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah juga diperkuat dengan adanya nota kesepahaman atau perjanjian kesepakatan kerjasama (MoU) antara kedua instansi.

Ruang lingkup isi perjanjian adalah fasilitasi pembentukan produk hukum daerah di daerah yang menjalin kerjasama dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah. Dengan demikian keterlibatan perancang Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah didalam proses pembentukan peraturan daerah di daerah telah memiliki landasan hukum yang jelas sehingga dapat dikatakan memiliki keabsahan secara hukum.

Keterlibatan perancang Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah sendiri tidak mempengaruhi terhadap sah atau tidaknya suatu produk peraturan daerah. Hal ini dalam rangka meningkatkan kualitas peraturan daerah serta tertib prosedur atau tertib administrasi didalam penyusunan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah penyusunan peraturan daerah.

Peningkatan kualitas peraturan daerah diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan peraturan daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Peningkatan kualitas dalam penyusunan prolegda sebagaimana diamanahkan dalam ketentuan psal 36 ayat (4) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan dapat melibatkan instansi vertikal di bidang hukum (Kementerian Hukum dan HAM). Selain itu, peningkatan kualitas juga dapat dilakukan dalam proses pembulatan dan pengharmonisasian rancangan peraturan daerah sesuai dengan kewenangan dalam pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hal ini disebabkan dalam pembentukan peraturan daerah perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam peraturan daerah, pengetahuan tentang bagaimana

menuangkan materi muatan tersebut ke dalam peraturan daerah secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya. Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai penetapan.

Tertib administrasi yang dimaksud adalah sesuai amanah ketentuan pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa setiap tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan. Pejabat perancang peraturan perundang-undangan (*legal drafter*) sesuai dengan penjelasan pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan/atau instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan perancang peraturan perundang-undangan (*legal drafter*) dalam penyusunan peraturan perundang-undangan terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan pembinaanya diperkuat juga didalam ketentuan pasal 70 ayat (3) huruf f *juncto* pasal 77 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa kepala daerah didalam menyusun peraturan daerah membentuk tim yang diantara unsurnya adalah perancang peraturan perundang-undangan.

Perancang peraturan perundang-undangan dapat diikutsertakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang sudah dijelaskan diatas maka terdapat hal-hal yang menjadi kelebihan atas keikutsertaan perancang dalam pembentukan peraturan daerah yang berkualitas. Hal tersebut dapat terlihat dari indikator mengenai tertib procedural yang sudah dilalui hingga peraturan daerah yang dihasilkan.

Penutup

Perancang peraturan perundang-undangan dalam melaksanakan tugas fasilitasi penyusunan dan harmonisasi produk hukum daerah lebih utamanya terhadap rancangan peraturan daerah adalah upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan, dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lain, baik lebih tinggi, sederajat maupun yang lebih rendah dan hal-hal lain sehingga tersusun secara sistematis tidak saling bertentangan atau tumpang tindih. Secara normative perancang peraturan perundang-undangan dapat mengikuti dan berperan aktif dalam seluruh proses pembentukan peraturan daerah. Pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa setiap tahapan pembentukan peraturan daerah dapat mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan serta diperkuat dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang

Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan pembinaannya. Pasal 70 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga menyebutkan perancang termasuk dalam tim penyusun rancangan peraturan daerah.

Keterlibatan perancang peraturan perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah di dalam proses pembentukan peraturan daerah di daerah telah memiliki landasan hukum yang jelas sehingga dapat dikatakan memiliki keabsahan secara hukum. Keterlibatan perancang Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah sendiri tidak mempengaruhi terhadap sah atau tidaknya suatu produk peraturan daerah. Hal ini dalam rangka meningkatkan kualitas peraturan daerah serta tertib prosedur atau tertib administrasi didalam penyusunan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah penyusunan peraturan daerah. Peningkatan kualitas peraturan daerah diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan peraturan daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi.

Referensi

- Ali, Zainuddin. 2009. *Sosiologi Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: UI Press.
- Farida, Maria. 2007. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Gautama, Sudargo. 1973. *Pengertian tentang Negara Hukum*. Bandung: Alumnus.
- Iswahyudi, Fauzi. 2016. Keikutsertaan Perancang Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Jurnal De Lega Lata*, Volume I Nomor 1. Januari-Juni.
- Joeniarso. 1968. *Negara Hukum*. Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah Mada.
- Pambudi, P. Agung. 2006. Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi. *Jurnal Hukum Jentera Edisi XIV Tahun 5 Oktober Desember*.
- Pangaeman, Michael A. 2016. Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrumen Perencanaan dalam Mengarahkan dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah. *Lex Privatum*, Volume IV/No.8/Okt-Nov/2016
- Rumokoy, Nike K. 2010. Problematika Peraturan Daerah Antara Tantangan dan Peluang Berinvestasi di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum*, Volume XVIII/No.1/Januari-April
- Santoso, Lukman. 2014. Pembentukan Peraturan Daerah yang Demokratis di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum*, Volume 10 Nomor 1.
- Santoso, Sugeng. 2014. Pembentukan Peraturan Daerah dalam Era Demokrasi. *Jurnal Universitas Jayabaya*, Volume 8 Nomor 1.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharjono, Muhammad. 2014. Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 10 Nomor 19.

Wahid, Abdul. 2008. Himpunan Peraturan Jabatan Fungsional Peraturan Perundang-Undangan. *Makalah*. Disampaikan dalam Kata Sambutan sebagai Dirjen Peraturan Perundang-undangan. Jakarta.

Undang-undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia