



REFORMASI
REGULASI

Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia

Prosiding Forum Akademik
Kebijakan Reformasi Regulasi 2019



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia



IDLO
Creating a Culture of Justice

www.idlo.org



Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia

Prosiding Forum Akademik
Kebijakan Reformasi Regulasi 2019

Tantangan utama reformasi regulasi adalah mengubah perspektif tradisional yang menganggap peraturan sebagai satu-satunya solusi permasalahan pembangunan. Dengan menjadikan peraturan sebagai solusi, pemerintah mengeluarkan begitu banyak regulasi hingga nyaris tak terkendali. Penelitian PSHK menunjukkan, jumlah regulasi yang diproduksi pemerintah pusat sepanjang 2014–2018 mencapai lebih dari 8.000 peraturan. Jumlah yang sedemikian banyak tentunya bukan masalah utama selama materinya tidak tumpang tindih dan tidak bertabrakan satu sama lain. Namun, situasi itu berkontribusi pada permasalahan lainnya, yaitu banyaknya jumlah regulasi ternyata tak berbanding lurus dengan kemampuan regulasi itu menyelesaikan berbagai persoalan. Reformasi regulasi jelas merupakan tantangan bersama yang harus dijawab pemerintah. Lebih dari itu, penting pula melibatkan berbagai aktor yang mampu mempengaruhi proses pembenahan itu. Akademisi, elemen pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat sipil adalah aktor-aktor yang memiliki peran dalam menentukan corak dan warna bagaimana regulasi disusun dan dibentuk. Buku prosiding ini adalah hasil perjalanan PSHK ke Padang, Surabaya, dan Yogyakarta untuk berbincang dengan para akademisi di ketiga kota itu. Prosiding ini berisi kumpulan makalah serta catatan diskusi mengenai reformasi regulasi bersama para akademisi tersebut. Begitu banyak lontaran gagasan yang patut kami rekam dan sebarkan dalam bentuk buku agar publik luas dapat menjangkau hasil perbincangan kami.



facebook.com/pshkindonesia/



@PSHKIndonesia



@PSHKIndonesia



LAWmotion

ISBN 978-623-92150-0-2



9 786239 215002



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia



Creating a Culture of Justice



Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia

Prosiding Forum Akademik Kebijakan
Reformasi Regulasi 2019



**Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia:
Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019**

© 2019

Buku ini diterbitkan atas dukungan dan kerja sama dengan Pemerintah Kerajaan Belanda melalui Program Rule of Law Fund serta International Development Law Organization (IDLO)

Tim Penyusun:

Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia

Desain/Tata Letak:

Basuki Rahmat

Perpustakaan Nasional RI:
Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia:
Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019
15 x 23 cm, x, 573 halaman
ISBN: 978-623-92150-0-2
Cetakan pertama, Oktober 2019
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Penerbit:

Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK)
Puri Imperium Office Plaza Unit UG 11-12,
Jl.Kuningan Madya Kav. 5-6, Jakarta Selatan – 12980
Telp. 021-83701809
www.pshk.or.id

Kata Pengantar

Sejak berdiri di tahun 1998, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menjadikan isu pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu fokus kajiannya. Salah satu manifestasi dari fokus kerja itu, PSHK memberikan pelatihan penyusunan peraturan perundang-undangan bagi anggota parlemen terpilih sejak 2005. Menyadari bahwa aktor yang berkepentingan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan bukan hanya parlemen dan pemerintah, kami memberanikan diri untuk mengelola pelatihan yang sama dengan partisipan beragam, mulai dari pengambil kebijakan pusat dan daerah, elemen masyarakat sipil, hingga kalangan swasta.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah langkah awal dari perjalanan panjang reformasi hukum yang menjadi mandat reformasi sejak 1998. Orang cerdas pandai mengatakan bahwa langkah terpenting dalam perjalanan ribuan kilometer adalah pada langkah pertama. Apabila kita andaikan reformasi hukum sebagai perjalanan ribuan kilometer, pembenahan regulasi adalah kilometer awalnya.

Tantangan utama reformasi regulasi adalah mengubah perspektif tradisional yang menganggap peraturan sebagai satu-satunya solusi permasalahan pembangunan. Dengan menjadikan peraturan sebagai solusi, kementerian dan lembaga pemerintah mengeluarkan begitu banyak regulasi hingga nyaris tak terkendali. Penelitian PSHK menunjukkan, mengacu pada publikasi di laman resmi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, jumlah regulasi yang diproduksi pemerintah pusat sepanjang 2014 hingga Oktober 2018 mencapai lebih dari 8.000 peraturan.

Jumlah regulasi yang sedemikian banyak tentunya bukan permasalahan utama selama materinya tidak tumpang tindih dan tidak bertabrakan satu sama lain; baik secara vertikal maupun horisontal. Namun, situasi itu berkontribusi pada permasalahan lainnya, yaitu banyaknya jumlah regulasi ternyata tak berbanding lurus dengan kemampuan regulasi itu menyelesaikan berbagai persoalan.

Reformasi regulasi jelas merupakan tantangan bersama yang harus dijawab pemerintah. Lebih dari itu, penting pula melibatkan berbagai aktor yang mampu mempengaruhi proses pembenahan itu, termasuk pada level sub-nasional. Akademisi, elemen pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat sipil adalah aktor-aktor yang memiliki peran dalam menentukan corak dan warna bagaimana regulasi disusun dan dibentuk.

Buku prosiding yang ada di hadapan Anda ini adalah hasil perjalanan PSHK ke Padang, Surabaya, dan Yogyakarta untuk berbincang dengan para akademisi di ketiga kota itu. Prosiding ini berisi kumpulan makalah serta catatan diskusi mengenai reformasi regulasi bersama para akademisi tersebut. Begitu banyak lontaran gagasan yang patut kami rekam dan sebarkan dalam bentuk buku agar publik luas dapat menjangkau hasil perbincangan kami.

Prosiding ini tidak akan selesai tanpa kerja keras dan dukungan berbagai pihak. Kami mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Kerajaan Belanda melalui Program Rule of Law Fund serta

International Development Law Organization (IDLO) atas dukungan dalam pelaksanaan berbagai kegiatan terkait kelembagaan reformasi regulasi. Terima kasih tak terhingga juga kami ucapkan kepada para akademisi yang hadir dan berbagi gagasan di Padang, Surabaya dan Yogyakarta.

Kami berharap, prosiding ini melengkapi gagasan PSHK dalam upaya mendorong pembentukan hukum yang bertanggung jawab sosial, dan lebih dari itu, dapat memberi manfaat yang luas bagi komunitas hukum di Indonesia.

Gita Putri Damayana

Direktur Eksekutif PSHK

Daftar Isi

v	Kata Pengantar
1	Kumpulan Makalah Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Padang
	Penataan Peraturan Menteri Sebagai Upaya Reformasi Regulasi di Indonesia Helmi Chandra Sy
2	Politik Hukum Perundang-Undangan Pada Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Mewujudkan Undang-Undang yang Responsif Henny Andriani
53	Arah Reformasi Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia Yuslim
67	Mekanisme Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Ari Wiryadinata
84	Mengurai Permasalahan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Guna Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan Resma Bintani Gustaliza
112	Reformasi Peraturan Perundang-Undangan: Menjaga Konsistensi Hirarki dan Muatan Materi Hukum Wendra Yunaldi
132	Penataan Produk Hukum Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah Charles Simabura
154	Otonomi Daerah dalam Ancaman Resentralisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Khairul Fahmi
168	Pentingnya Perencanaan Peraturan Daerah: Pelibatan Tenaga Perancang Sejak Tahapan Perencanaan Otong Rosadi
12	Notulensi Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Padang

-
- 212 **Kumpulan Makalah Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Surabaya**
- 213 **Kelemahan Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan UU 12/2011**
Aan Eko Widiarto
- 229 **Reformasi Regulasi dalam Penggunaan Keuangan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Untuk Pencegahan Korupsi**
Tommy F. Sumakul
- 251 **Reformasi Regulasi Melalui Penataan Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Luar Hirarkhi Berdasarkan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**
Yahya Ahmad Zein
- 273 **Rekonseptualisasi Kewenangan Kelembagaan Pembentukan Perundang-Undangan dalam Reformasi Regulasi**
Ekawestri Prajwalita Widiati
- 289 **Lembaga Pembentuk Perundang-Undangan di Luar Kementerian, Efektifkah?**
Jimmy Z. Usfunan
- 312 **Urgensi Harmonisasi dan Sinkronisasi Sebagai Bentuk Penguatan dan Peningkatan Kualitas Regulasi di Indonesia**
Rosita Indrayati
- 336 **Reformasi Regulasi untuk Penguatan Substansi dan Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Telaah Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011)**
Bayu Dwi Anggono
- 357 **Anatomi Paling "Sensitif" dari Peraturan Perundangan**
Widodo Dwi Putro
- 366 **Menepis *Democracy Retrogression*: Urgensi Penguatan Akuntabilitas Lembaga Legislatif Dan Produk Legislasi**
Mirza Satria Buana
- 385 **Penguatan Kelembagaan Dalam Kerangka Reformasi Regulasi**
Radian Salman
- 395 **Notulensi Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Surabaya**

- 431 Kumpulan Makalah Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Yogyakarta**
- 432 **Reformasi Regulasi dalam Penguatan Kelembagaan yang Terkait Dengan Peraturan Perundang-Undangan**
W. Riawan Tjandra
- 451 **Reformasi Regulasi untuk Penguatan Substansi Peraturan Perundang-Undangan**
B. Hestu Cipto Handoyo
- 462 **Pembentukan Lembaga Regulasi Nasional Sebagai Upaya Reformasi Regulasi**
Oce Madril
- 473 **Reformasi Regulasi Melalui Reformulasi Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**
Anang Zubaidy
- 494 **Urgensi Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk Mendukung Reformasi Regulasi di Indonesia**
Dr. Jadmiko Anom Husodo, S.h., M.h.
- 504 **Reformasi Regulasi untuk Penguatan Substansi dan Kelembagaan Peraturan Perundang-Undangan**
Ni'matul Huda
- 521 **Urgensi Naskah Akademik Sebagai Upaya Reformasi dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**
Lita Tyesta ALW
- 539 **Perihal Menata Regulasi**
Zainal Arifin Mochtar
- 549 **Notulensi Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Yogyakarta**
- 572 Tentang PSHK**

Pentingnya Perencanaan Peraturan Daerah: Pelibatan Tenaga Perancang Sejak Tahapan Perencanaan

Otong Rosadi

Dosen Hukum Tata Negara, Pascasarjana Magister Hukum Universitas Ekasakti
Jl. Veteran Dalam No. 26B Padang
Otong_rosadi@yahoo.co.uk

Pendahuluan

Pada draft terakhir Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat ketentuan perubahan Pasal 58, dalam bagian kesepuluh Perubahan, yakni:

Ketentuan ayat (2) Pasal 58 diubah, sehingga Pasal 58 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoodinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus

menangani bidang legislasi

- (2) *Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

Perubahan hanya dilakukan terhadap ketentuan Pasal 58 ayat (2) saja. Sedangkan norma yang diatur dalam Pasal 58 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tetap tidak diubah. Hal ini mengandung arti bahwa “pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoodinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.” Alat kelengkapan dimaksud berdasarkan ketentuan Pasal 110 ayat (1) huruf d. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah “Badan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi”.

Sedangkan norma Pasal 58 ayat (2) yang semula berbunyi: “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah **Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.**” Diubah menjadi: *“Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”.*

Perubahan Pasal 58 ayat (2) dalam UU Nomor Tahun 2019 tentang Perubahan Pertama Undang-undang Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, paling tidak menunjukkan adanya pergeseran lembaga yang melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda Provinsi yang berasal dari Gubernur yang selama ini

“dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi Kanwil Hukum dan HAM”. Maka kini menurut Perubahan Pasal 58 ayat (2), dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kementrian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, dapat dipastikan “akan berada” (melalui Kantor Wilayah atau Perwakilan) di seluruh Daerah Provinsi, karena salah satu tugasnya adalah melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda Provinsi yang berasal dari Gubernur. Jika tidak atau belum terbetuk, maka Kementrian atau Lembaga ini di Kantornya di Ibukota Jakarta, akan sibuk menerima ‘setoran draft Rancangan Peraturan Daerah Provinsi’ dari Gubernur (melalui Setda atau Biro Hukum) untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda.

Perubahan norma Pasal 58 ayat (2) menurut penulis menimbulkan dua konsekuensi logik-yuridis. Pertama, adanya perbedaan perlakuan soal siapa yang melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda. Untuk Ranperda yang berasal dari DPRD Provinsi hanya atau cukup dilakukan oleh Badan Propemperda DPRD, sedangkan untuk Ranperda yang berasal dari Gubernur oleh dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga bidang legislasi. Tidakkah prosedur untuk Ranperda dari DPRD jauh lebih sederhana dibanding dengan Ranperda dari Gubernur yang harus dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga? Apakah perbedaan “lembaga” dan ‘prosedur’ juga tidak akan membuat ‘ikhtiar menyamakan konsepsi’ melalui pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan juga menjadi tidak tercapai? Kedua, mengenai kesiapan tenaga perancang peraturan daerah. Yang bukan saja diperlukan secara kuantitatif untuk seluruh Daerah di Indonesia, namun juga soal standardisasi keahliannya serta efektivitas pencapaian tujuan diadakannya dan afisien kinerjanya.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka artikel yang membahas mengenai “Pentingnya Perencanaan Peraturan Daerah: Pelibatan Tenaga Perancang Sejak Tahap Awal” penting untuk disusun, sekaitan adanya perubahan pengaturan dalam norma Pasal 58 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perumusan Masalah:

Adapun perumusan masalah dalam artikel ini adalah sebagai berikut:

- (1) Seberapa penting pelibatan tenaga perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah?
- (2) Bagaimana sistem dan prosedur pelibatan perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah?

Kajian Teoretis

Konsepsi Pembentukan Peraturan Daerah (Sistem dan Mekanisme)

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Perda adalah produk hukum yang sifatnya adalah peraturan perundang-undangan dengan sifat norma hukumnya adalah **dauerhaftig**, yakni norma hukum yang berlaku terus menerus dalam jangka waktu yang tidak terbatas sampai dicabut atau diganti yang baru. Berbeda halnya dengan produk hukum yang sifatnya penetapan sifat norma hukumnya adalah **einmalig**, yakni norma hukum yang berlaku sekali saja dan sifatnya hanya menetapkan inilah yang disebut dengan keputusan/ketetapan administrasi negara. Sebagai elemen dari peraturan perundang-undangan, maka Perda secara otomatis tidak boleh berdiri sendiri. Perda harus menyandarkan pengaturannya pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (**verordnung & autonome satzung**). Sebagaimana diketahui, bahwa Perda adalah

peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah yang materi muatannya untuk penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁴³

Sebagai jenas produk peraturan perundang-undangan, konsepsi pembentukan peraturan daerah tidak jauh berbeda dengan undang-undang. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjadi dasar konstitusilaitas Peraturan Daerah.²⁴⁴ Ini berarti bahwa “penetapan Perda” merupakan hak bagi Pemerintah Daerah yang secara *atributif* diberikan oleh konstitusi dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah.

Menurut Meuwissen²⁴⁵, pembentukan perundang-undangan adalah jenis pembentukan hukum yang paling penting dan juga paling modern di dalamnya diciptakan suatu model perilaku abstrak, yang dikemudian hari diharapkan dapat dipergunakan untuk dapat menyelesaikan masalah-masalah kemasyarakatan secara konkret. Dalam pembentukan perundang-undangan dapat dibedakan dua momen sentral (unsur pokok). *Yang pertama adalah momen politik-idiil*. Pada momen ini menampilkan isi undang-undang yang diinginkan (diaspirasikan). Hal ini berkaitan dengan mengartikulasi atau mengolah tujuan-tujuan politik (oleh politisi, pejabat negara, yuris, dan lain-lain) sedemikian sehingga penyelesaian-penyelesaian politik tertentu menjadi dimungkinkan. Hal menciptakan peraturan perundang-undangan adalah tindakan politik, peraturan perundang-undangan adalah tujuan dari hasil proses-proses politik. Tetapi sesungguhnya penyusunan peraturan

²⁴³ Muhammad Hasan, *Keberlakuan Produk Hukum Daerah Tanpa Prosedur Fasilitasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Halu Oleo Legal Reserach, Volume 1 Issue 1, April 2019: p. 25.

²⁴⁴ Pasal 18 ayat (6) UUD 1945: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

²⁴⁵ Meuwissen, *Van Apeldoorn's Inleiding Tot De Studie van Het Nederlandse Recht atau Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, terj., B. Arief Sidharta, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 37.

perundang-undangan bukan hanya sekedar endapan dari konstelasi politik empirikal, ia juga memiliki aspek normatif. Unsur idiil pembentukan peraturan perundang-undangan mengimplikasikan bahwa ia merealisasikan apa yang menurut asas-asas hukum (ide hukum, cita hukum) seharusnya direalisasikan. Politik dan hukum saling berkaitan secara erat. *Momen kedua perundang-undangan memiliki sifat teknikal.* Pembentukan peraturan perundang-undangan mengadaikan kemampuan untuk merumuskan pemahaman-pemahaman umum ke dalam naskah-naskah normatif yang konkret. Apa yang dinamakan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan telah menjadi suatu keahlian tersendiri.

Jika merujuk pada pendapat Meuwissen, terdapat dua momen sentral pada pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Momen Politik Idil. Dengan itu dimaksudkan hal menampilkan isi undang-undang yang diinginkan (diinspirasikan). Hal ini berkaitan dengan hal mengartikulasi atau mengolah tujuan-tujuan politik (oleh politisi, pejabat negara, yuris, dll) sedemikian rupa, sehingga penyelesaian-penyelesaian politik tertentu menjadi dimungkinkan. Proses pembentukan perundang-undangan adalah tindakan politik, perundang-undangan adalah tujuan dari hasil proses-proses politik. Tetapi sesungguhnya perundang-undangan bukan sekedar endapan dari konstelasi politik empirikal, ia juga memiliki aspek normatif. Unsur idiil perundang-undangan mengimplikasikan bahwa ia merealisasikan apa yang menurut asas-asas hukum (ide hukum, cita hukum) seharusnya direalisasikan. Disinilah maka antara politik dan hukum yang saling berkaitan.
2. Momen perundang-undangan memiliki sifat *yuridis teknikal.* Pembentukan hukum melalui pembentukan perundang-undangan mengendalikan kemampuan untuk merumuskan pemahaman-pemahaman umum ke dalam naskah-naskah normatif yang konkret. Pada moment inilah maka keahlian

penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan. Keahlian menyusun perundang-undangan (*legal drafting*) tentu saja membutuhkan pemahaman yang baik mengenai hukum. momen tekhnikal justru sangat penting untuk merumuskan pemahaman-pemahaman umum (prinsip, asas dan pengertian umum) ke dalam teks-teks, kalimat-kalimat, naskah-naskah normatif yang konkret²⁴⁶.

(Asas) Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah

Di atas telah disebutkan bahwa Peraturan Daerah merupakan bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Oleh karena itu dalam pembentukan rancangan peraturan daerah harus melalui tahapan sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Inilah yang dalam teori perundang-undangan disebut sebagai aspek formil pembentukan perundang-undangan. Mengenai aspek pembentukan suatu jenis peraturan perundang-undangan terkait dengan prosedur yang telah ditentukan/digariskan dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan materilnya menyangkut isi dari peraturan perundang-undangan tersebut atau substansi yang mengikat umum.²⁴⁷

Pembentukan Perda merupakan fungsi dan wewenang bersama antara DPRD dan Kepala Daerah. Mengacu pada Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk

²⁴⁶ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014). hlm. 125-126

²⁴⁷ Jimly Assididqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 84

Hukum Daerah²⁴⁸, tahapan-tahapan pembentukan peraturan daerah (Provinsi maupun kabupaten/kota) terbagi ke dalam beberapa tahapan, yaitu: Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, evaluasi, pengesahan, dan pengundangan.²⁴⁹

Meniadakan salah satu dari keseluruhan proses tahapan pembentukan peraturan daerah berarti kita telah melanggar peraturan perundang-undangan. Segala yang berbentuk produk hukum wajib memperhatikan landasan formil berupa tahapan atau prosedur pembentukan, selain landasan materilnya berupa muatan materinya. Pembentuk peraturan daerah dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuknya. Untuk itu semua proses tahapan dalam membentuk peraturan daerah harus dilaksanakan. Karena dengan melaksanakan proses tahapan yang telah diatur berarti dengan sendirinya akan terpenuhi asas-asas pembentukan peraturan daerah.²⁵⁰

Perencanaan pembentukan peraturan daerah terlebih dahulu harus direncanakan dalam program legislasi. Jika pada pembentukan UU direncanakan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), maka perencanaan pembentukan peraturan daerah direncanakan melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda). Pada tingkat Provinsi disebut dengan Prolegda Provinsi dan pada tingkat Kabupaten/Kota disebut Prolegda Kabupaten/Kota. Prolegda ditetapkan untuk jangka 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas

²⁴⁸ Sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Permendagri ini terbit melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap pengujian Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berimplikasi hukum terhadap pembinaan produk hukum daerah oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur.

²⁴⁹ Bandingkan dengan Pasal 1 angka 18 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pembentukan perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.

²⁵⁰ Michael A. Penemanan, *Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Lex Privatum Vol. IV/No. 8/Oktober-Nov/2016, hlm. 26

pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.

Propemperda merupakan salah satu ikhtiar dalam rangka mewujudkan Peraturan Daerah yang dicita-citakan. Kita semua berharap bahwa propemperda mampu mejadi pintu gerbang awal untuk menyeleksi Rancangan Peraturan Daerah agar selaras dengan komponen-komponen pembangunan hukum,yakni:

1. Hukum Nasional
2. RPJMD
3. Otonomi daerah dan tugas pembantuan
4. Aspirasi masyarakat yang diemban

Propemperda merupakan penyaring isi atau penuangan Pancasila dan UUD 1945 ke dalam Peraturan Daerah (dan Undang-Undang), dengan dua fungsi, yaitu:²⁵¹ (1) Sebagai potret rencana isi hukum untuk mencapai tujuan Negara yang sesuai dengan Pancasila dan UUD; (2) Sebagai mekanisme atau prosedur pembuatan, agar apa yang telah ditetapkan sebagai rencana dapat dilaksanakan sesuai target.

Berdasarkan Pasal 10 Permendagri No. 80 Tahun 2015, maka **tahapan Perencanaan Rancangan Perda** meliputi Kegiatan: a) Penyusunan Propemperda, b) Perencanaan penyusunan rancangan perda kumulatif dan terbuka; dan c) Perencanaan penyusunan perda di luar Propemperda. Di dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pementukan Produk Hukum Daerah, penyusunan Propemperda dibagi menjadi: 1). Penyusunan Propemperda di Lingkungan Pemerintah Daerah dan 2) Penyusunan Propemperda di Lingkungan DPRD.

Tata cara penyusunan Propemperda di Lingkungan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur di dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk hukum daerah adalah sebagai

²⁵¹ Moh. Mafud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontreversi Isu*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 298.

berikut:

1. Kepala daerah menugaskan pimpinan perangkat daerah dalam penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah.
2. Penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait yang terdiri atas: Instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau Instansi vertikal terkait sesuai dengan: (1) Kewenangan; (2) Materi muatan; atau (3) Kebutuhan.
3. Selanjutnya Hasil penyusunan Propemperda diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi kepada kepala daerah.
4. Setelah Propemperda selesai di susun di lingkungan Pemerintah Daerah lalu kepala daerah menyampaikannya kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD.

Sementara itu pada lingkungan DPRD, Penyusunan Propemperda dikoordinasikan oleh Bapemperda dan diatur dalam Peraturan Daerah. Selanjutnya untuk penyusunan Propemperda tingkat Daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala Daerah. Penyusunan Propemperda memuat daftar rancangan perda yang didasarkan atas:

1. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
2. Rencana pembangunan;
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
4. Aspirasi masyarakat daerah.

Penyusunan Propemperda pada tingkat daerah memuat daftar urutan yang ditetapkan untuk jangka 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda. Penyusunan dan penetapan Propemperda dilakukan setiap tahun sebelum

penetapan rancangan perda tentang APBD. Penetapan skla prioritas pembentukan renperda tersebut dilakukan oleh Bapemperda dan Perangkat daerah yang membidangi hukum, yang didasarkan pada kriteria:

1. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
2. Rencana pembangunan daerah;
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
4. Aspirasi masyarakat.

Setelah hasil penyusunan Propemperda disepakati menjadi Propemperda, lalu kemudia hasil tersebut ditetapkan di dalam rapat Paripurna DPRD dan ditetapkan dengan keputusan DPRD. Kemudian Permendagri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah juga memberikan delegasi kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur lebih lanjut tata cara penyusunan Propemperda dengan Peraturan Daerah.

Di dalam Propemperda juga dapat dimuat daftar kumulatif terbuka. Daftar kumulatif terbukat dalam Propemperda terdiri atas Rancangan Peraturan Daerah yang merupakan:

1. Akibat putusan Mahkamah Agung dan APBD untuk Ranperda Provinsi dan Ranperda Kabupaten/Kota;
2. Penataan kecamatan dan desa khusus untuk Ranperda Kabupaten/Kota.

Selain itu, dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan Ranperda di Luar Propemperda karena alasan:

1. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
2. Menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
3. Mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapa DPRD yang khusus menangani bidang hukum dan pemerintah daerah;

-
- 4. Akibat pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri untuk perda provinsi dan oleh gubernu sebagai wakil pemerintah pusat untuk perda kabupaten/kota; dan
 - 5. Perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Analisis Dan Pembahasan

Pentingnya Pelibatan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Pasal 98 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011, tegas mengatur norma: "Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundangundangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan." Ketentuan mengenai keikutsertaan dan pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 99 Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.

Ketentuan dalam Pasal 98 UU Nomor 12 Tahun 2011 ini lalu diatur lagi dalam Pasal 169 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah memuat norma: **"Setiap tahapan pembentukan Perda, Perkada dan peraturan DPRD mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan"**. Pasal 169 ayat (2): "Selain perancang peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tahapan pembentukan Perda, Perkada dan Peraturan DPRD dapat mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli."

Norma yang mengatur bahwa setiap tahapan pembentukan perda, perkada dan peraturan DPRD tentu saja haruslah dibaca

sebagai bahwa di setiap tahapan pembentukannya harus mengikutsertakan (Tenaga) Perancang. Jika dihubungkan dengan Pasal 1 angka 18 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menyebut Pembentukan perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Maka di tahapan perencanaan harus mengikutsertakan perancang, pada tahapan penyusunan harus mengikutsertakan perancang, demikian halnya dengan tahapan pembahasan harus mengikutsertakan perancang. Apakah lalu ditahapan penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan harus juga mengikutsertakan perancang. Tentu saja sesuai nama (nomenklatur), keahliannya dan kewenangan yang dimilikinya sebagai perancang, keikutsertaannya hanya pada bagian awal istilah *Meuwissen* pada momen *teknikal* saja.

Demikian pentingnya Perancang, maka berdasarkan Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang dan Angka Kreditnya. 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 pada instansi pemerintah. Adapun tugas pokok perancang peraturan perundang-undangan adalah menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya. Untuk melaksanakan keputusan tersebut, dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: M.390-KP.04.12 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya (SKB).

Kualifikasi Perancang menurut Pasal 13 ayat (2) SKB, yaitu: berijazah serendah-rendahnya Sarjana Hukum atau sarjana lain

di bidang hukum; pangkat serendah-rendahnya Penata Muda, golongan ruang III/a; telah mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan fungsional di bidang perancangan peraturan perundang-undangan; dan setiap unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan dalam DP-3 sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 1 (satu) tahun terakhir.

Sistem dan Prosedur Pelibatan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Kita sepakat bahwa sesuai nama (nomenklatur), keahliannya dan kewenangan yang dimilikinya sebagai perancang, keikutsertaannya hanya pada bagian atau istilah *Meuwissen* pada momen *teknikal-yuridikal* saja. Pada moment ini maka keahlian perancang peraturan perundang-undangan, termasuk perancang Perda, Perkada dan Peraturan DPRD, sangat dibutuhkan. Keahlian merancang perundang-undangan (*legal drafting*) tentu saja membutuhkan pemahaman yang baik mengenai hukum. Momen tekhnikal justru sangat penting untuk merumuskan pemahaman-pemahaman umum (prinsip, asas dan pengertian umum) ke dalam teks-teks, kalimat-kalimat, naskah-naskah normatif yang konkret tiap pasal dan ayat serta penjelasannya.

Hasil kajian menunjukkan bahwa Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hingga Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Belum secara tegas mengatur mengenai peran Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Padahal keeterlibatan perancang pada setiap tahap penyusunan peraturan perundang-undangan, sangat strategis. Perancang Peraturan Perundang-undangan semakin penting untuk menghindari permasalahan umum yang biasa terdapat dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Mulia dari *multitafsir* terhadap pasal

atau ayat dalam suatu peraturan perundang-undangan, ketidakjelasan sehingga masyarakat mempunyai pemahaman yang berbeda-beda, saling tumpang tindih, norma hukum yang lebih rendah bertentangan dengan yang lebih tinggi, terlalu banyak memberikan delegasi untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, hingga norma yang sulit diimplementasikan di lapangan.

Demikian pentingnya peran Perancang Peraturan Perundang-undangan, maka Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam pelaksanaan fungsi fasilitasi perancangan produk hukum daerah adalah posisi yang penting mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, dan pengundangan Perda. Karena Peraturan Daerah esensinya adalah suatu kegiatan yang terencana yang diturunkan atau “diterjemahkan” dari Program Pembangunan Daerah di bidang hukum. Asal mula dari Perda dimulai dari pengusulan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang akan dibahas di Biro Hukum Setda Pemda Propinsi sebagai Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Pada tahapan awal inilah Perancang Peraturan Perundang-undangan Daerah seharusnya sudah dilibatkan. Dalam praktek dewasa ini, Perancang Peraturan Perundang-undangan lebih banyak terlibat dalam tahapan harmonisasi Raperda Itupun lebih kepada melakukan penelaahan atas draf Perda yang dikirimkan ke Kanwil Hukum dan HAM. Riwayat dari Draft Perda dimaksud, mulai dari judul dan proposal dari SKPD, proses penelitian, pembuatan naskah akademik Perancang tidak mengetahuinya.

Ke depan setelah diundangkannya Undang-undang tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Perancang Peraturan Perundang-undangan harus dilibatkan dalam setiap tahapan Pembentukan Perda, juga dalam melakukan evaluasi dan pengawasan (review) Perda sebagai bagian dari *executive review*. Posisi dan peran Perancang diyakini akan lebih kuat dan efektif jika sistem dan prosedur pelibatan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah sesuai dengan maksud norma dalam Pasal 58

ayat (2) Undang-undang tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penutup

Berdasar analisis dan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Amanah Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa di setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Meskipun dalam praktek keterlibatan Perancang hanya secara teknis membaca draft Ranperda pada saat harmonisasi. Idealnya perancang harus dilibatkan pada semua tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, dan pengundangan Perda. Pada tahap perencanaan, Perancang harus dilibatkan bersama-sama dengan SKPD dan Badan Legislasi Daerah (UU Baru).
2. Posisi dan peran Perancang diyakini akan lebih kuat dan efektif jika sistem dan prosedur pelibatan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah sesuai dengan maksud norma dalam Pasal 58 ayat (2) Undang-undang tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Karena Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perancang Peraturan Perundang-undangan merupakan jabatan fungsional penting dengan tugas besar pada Kementrian atau Lembaga baru yang akan diadakan berdasarkan undang-undang baru.

Daftar Bacaan

Meuwissen, *Van Apeldoorn's Inleiding Tot De Studie van Het Nederlandse Recht atau Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, terj., B. Arief Sidharta, (Bandung: Refika Aditama, 2007)

Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011)

Michael A. Penemanan, *Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Lex Privatum Vol. IV/No. 8/Okttober-Nov/2016

Moh. Mafud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontreversi Isu*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009)

Muhammad Hasan, *Keberlakuan Produk Hukum Daerah Tanpa Prosedur Fasilitasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Halu Oleo Legal Reserach, Volume 1 Issue 1, April 2019

Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014)

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016